Guide de la Coopération & de partenariat des Collectivités Locales

Janvier 2011



Table des matières

Liste des figures et tableaux



Liste des acronymes

ACDI	Agence Canadienne de Dévelopement Internationale
AIMF	Association Internationale des Maires et Responsables des Capitales et Métropoles partiellement ou entièrement Francophones
AIRF	Association Internationale des régions francophones
APDN	Agence pour le Développement du Nord
CGLUA	Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique
COPPEM	Comité Permanent pour le Partenariat Euro Méditerranéen
CU	Commune Urbaine
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
EPL	Entreprise Publique Locale
GLM	Projet de Gouvernance Locale au Maroc
GRIM	Groupe de Recherche sur l'Innovation Municipale
INDH	Initiative Nationale pour le Développement Humain
OCVI	Organisation des Capitales et Villes Islamiques
OING	Organisations Internationales non Gouvernementales
OVA	Organisation des Villes Arabes
OVPM	Organisation des Villes du Patrimoine Mondial
PAD	Projet d'Accompagnement de la Décentralisation
PCD	Plan Communal de Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PPP	Partenariat Public-Privé
SDL	Société de Développement Local
SEM	Société d'Economie Mixte
UE	Union Européenne
USAID	Agence des États-Unis pour le Développement International



Présentation

Elaborer un guide pour la promotion de la coopération et du partenariat des collectivités locales fut une tache particulièrement ambitieuse. Mais c'est grâce à un travail d'équipe et de concertation élargie entre les experts et les services territoriaux du Ministère que cette tache a pu être accomplie. C'est pourquoi, la rédaction tiens à remercier vivement la coopértion canadienne, en particulier l'équipe du projet GLM ainsi que toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce guide qui s'adresse en particulier aux élus locaux et aux décideurs des administrations territoriales.

En matière de coopération et de partenariat, la réforme de la charte communale a apporté de nombreuses innovations et offre aux collectivités locales des marges de manœuvre très larges. L'objectif recherché est non seulement de permettre aux communes de mobiliser des ressources additionnelles, mais également, d'explorer de nouvelles approches en matière de gouvernance locale.

Les enseignements tirés de l'expérience marocaine et de certains pays avancés dans ce domaine, montrent désormais que le partenariat est un levier indispensable pour le développement du territoire et qu'il constitue une véritable source de valeur ajoutée surtout lorsque certaines conditions sont réunies : dynamisme et engagement des élus, l'appui technique des autorités de tutelle et le savoir faire des ressources humaines dont dispose la collectivité.

Le présent guide permettra à ses lecteurs de découvrir les dimensions multiples que recouvre la notion de partenariat et les prescrives qu'elle offre aux collectivités locales, notamment dans les domaines suivants : coopération intercommunale, groupements de communes, coopération décentralisée, partenariat public privé, société de développement local, …

La rédaction





Groupe de travail

Comité de rédaction

Ministère de l'Intérieur (DGCL)	
Pr. Abdelouahad OURZIK *Directeur du projet GLM*	
Michel LAVOIE *Conseiller du projet GLM*	
El Mostapha BOUHAFA *Chargé de Mission à la DAJEDC* *Coordonateur du projet GLM*	

Contributeurs

Mr. Ali OUCHKER	Chef de la civision de la coopération
M. Mounir MENTAK	Chef de service de la coopération multi-latérale
M. Boubker Seddik NASSIK	Chef de service de la coopération bilatérale
M. Mohamed HAMIMAZ	Chef de service de la police administrave
M. Mustapha HASSANE	Chef de service de la coopération interne

Participants aux ateliers de préparation du guide

Wilaya de la région de Tanger-Tétouan M. Addenbi TALEB Coordonnateur des Affaires régionales	M. Ouassim MAKROUMY Chargé de mission
Préfecture de Tanger-Assilah M. Saïd HIBA Chef de la Division des Collectivités Locales	M. AFIF Karim Responsable, Partenariat et Coopération
Province de Tétouan M. Abdelouahid JAABAK AMRANI Chef du Service du Patrimoine, DCL Wilaya de Tétouan	M.Mohsen Chadigan Chef de cabinet du Président du conseil préfectoral
M. Belkacem BELMGHAR Finances locales, DCL Wilaya de Tétouan	
Commune urbaine de Tétouan M. Mustapha ES SADDIK Secrétaire général	**Commune urbaine de Tanger** M. Nour-Eddine BADRAOUI Secrétaire général
Commune urbaine de Fnideq M. Mustapha BAHANI Secrétaire général	M. Mohamed BACHIRI Chef de Division de l'Administration
Commune urbaine de M'diq M. Abdelkhalek HADRAOUI Secrétaire général	M. Saïd MEJJASY Chef adjoint, Division de l'Administration

Wilaya de la région de Taza-Al-Hoceima-Taounate M. Farid AULAD ALLOUCH Chef de Service de la Planification, de l'Équipement et de Partenariat, Secrétariat général	**Wilaya de la Région de Rabat-Sallé-Zemmour Zaer** M. Mohamed Ammouri Chef de Service des Affaires Juridiques et des Concessions
Commune urbaine de Al Hoceima M. Mohamed AZERKANE Vice-président du Conseil municipal	**Commune urbaine de Rabat** Mme Karima LEBBAR, Chef de division de la Coopération internationale
Province de Taza M. Abdelhay RAMI Ingénieur d'État, DCL	M. Hicham ELMRABET, administrateur Division de la Coopération internationale
M. Abdelaziz EL HALLOUI Administrateur, DCL	**Commune urbaine de Casablanca** M. Saïd Douh EL IDRISSI Chef de la Division de la Coopération



I. Introduction

Le présent document s'adresse principalement aux collectivités locales, c'est-à-dire l'axe décentralisé qui se décline en régions, en préfectures et provinces et en communes urbaines ou rurales. Toutes ont le statut de « collectivité locale ». Ce statut se traduit par des champs de compétence et une structure de gouvernance démocratique. Il s'accompagne, par ailleurs, d'un mécanisme de contrôle et d'accompagnement par l'administration territoriale, la tutelle.

L'adoption de la Loi n° 17-08 amendant la Charte communale constitue un apport important dans la dynamique du processus de décentralisation. Les modifications sont importantes et traduisent la volonté de l'État de poursuivre et de consolider ce processus.

L'État favorise également la participation des citoyens au développement socio-économique local par l'entremise de programmes tel que « l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) » et la promotion d'outils de gestion axés sur la concertation comme cela est le cas pour la coopération et le partenariat.

Les collectivités locales sont devenues des centres incontournables d'intérêts économiques, financiers, politiques et d'échanges de toutes natures. Elles cherchent à élargir leurs associations avec la société civile, à diversifier leurs relations en dehors de leurs limites territoriales et à promouvoir un développement économique et social par le recours à la coopération et au partenariat.

1.1 Le cadre général de gestion

Le présent guide se veut une référence pour les décideurs des collectivités locales qui seront amenés à prendre des orientations et des décisions en matière de coopération et de partenariat. Il vise également à susciter ou réaffirmer un intérêt envers la coopération et le partenariat et à fournir les informations nécessaires en ce qui a trait à la formation et la gestion des ententes dans ces champs d'activité. Ainsi, suite à la lecture du présent document, les autorités des collectivités locales devraient être en mesure de :

- saisir les distinctions entre les différents types de coopération et de partenariat ;
- se référer au cadre juridique dans lequel évoluent la coopération et le partenariat ;
- connaître les conditions qui appuient l'émergence d'ententes de coopération et de partenariat efficaces et contributives à la société ;
- comprendre les processus qui mènent à la constitution d'une entente de coopération ou de partenariat ;
- évaluer les compétences et les connaissances nécessaires à l'efficacité de la coopération et du partenariat ;
- cerner les principaux problèmes auxquels font face les ententes de coopération et de partenariat ;
- saisir quel est le rôle des collectivités locales au plan de la gestion des ententes de coopération et de partenariat.

1.2 L'approche et le contenu

Ce guide est une référence pour les ministères et agences gouvernementales. Il est néanmoins conçu pour répondre aux besoins des collectivités locales dans ce domaine.

Il existe de nombreuses références sur la coopération et le partenariat, comme en fait foi la bibliographie commentée en annexe. Les recherches sur ces thèmes sont de façon générale, sectorielles, c'est-à-dire qu'elles réfèrent à certains types de coopération et de partenariat et ne présentent donc pas une vision globale de ces champs d'intervention.

L'objet de ce document est de présenter l'ensemble des manifestations de la coopération et du partenariat pour le bénéfice des collectivités locales. Pour ce faire, nous aborderons, en premier lieu, le contexte et l'évolution de la coopération et du partenariat au Maroc. Par la suite, nous situerons le contexte juridique dans lequel ces champs d'activité évoluent. Enfin, nous regrouperons au sein d'un chapitre les composantes de la coopération et du partenariat public, tandis que deux autres chapitres seront consacrés aux formes de partenariat public-privé, c'est-à-dire la gestion déléguée et les sociétés de développement local.

Enfin, ce cadre de gestion sera éventuellement accompagné d'un manuel détaillant les étapes et les procédures afin de faire cheminer les projets de coopération et de partenariat dans le respect des lois, règlements et directives administratives.



2. Mise en contexte et évolution de la coopération et du partenariat

Ce chapitre présente, dans ses grandes lignes, l'évolution de la coopération et du partenariat en prenant en compte les initiatives prises par le législateur dans ces domaines d'activité.

« Au fil du temps, la coopération ou le partenariat n'a cessé de s'affirmer et de s'intensifier pour s'étendre progressivement à tous les domaines, de l'économique au social, de l'échange de savoir-faire au soutien et à la solidarité, de la réalisation de micro-projets à l'exécution des grandes réalisations qui nécessitent une haute technicité.

Les projets de développement communs ne voient le jour que sous l'impulsion de l'une des formes de coopération ou de partenariat, qu'on la désigne de partenariat public ou privé, de société de développement local selon la nouvelle version de la SEM, ou qu'on l'identifie au groupement des communes et des collectivités locales, aux conventions de coopération décentralisée et au jumelage. Ce dernier a permis dans une large mesure à la collectivité marocaine de disposer d'une longue et riche tradition qui a constitué, cependant, l'une des modalités de coopération nord/sud et sud/sud.

De ce fait, la coopération ou le partenariat s'affirment avant toute chose comme l'expression d'une volonté d'aller de l'avant pour accélérer le rythme de croissance, de réduire l'écart économique, et de s'enquérir des principes de la doctrine de bonne gouvernance[1]».

2.1 La coopération

Cette partie de ce chapitre vise à donner un aperçu des principales formes de la coopération au Maroc. Nous introduirons dans les chapitres suivants, les définitions de la coopération et du partenariat qui prennent en compte une interprétation que nous proposons afin de catégoriser leurs diverses manifestations.

Les principales formes de la coopération interne sont les suivantes :

- Les régies autonomes qui desservent au moins deux (2) communes habituellement contiguës et dont les principales manifestations sont la gestion de services publics d'eau, d'électricité et de transport.
- Les groupements de communes qui regroupent des communes urbaines et rurales et dont les principales manifestations reposent sur la réalisation d'une œuvre commune ou la gestion d'un service d'intérêt général du groupement.
- Les groupements de préfectures et de provinces qui regroupent ces entités et dont les principales manifestations reposent sur la réalisation d'une œuvre commune ou la gestion d'un service d'intérêt général du groupement.
- Les groupements de collectivités locales qui peuvent regrouper les communes, les préfectures et provinces et dont les principales manifestations reposent sur la réalisation d'une œuvre commune ou la gestion d'un service d'intérêt général du groupement.
- Les comités interrégionaux de coopération auxquels adhèrent les régions et dont les principales manifestations reposent sur la réalisation d'une œuvre commune, d'un service d'intérêt interrégional ou gestion des fonds propres aux régions et destinés au financement de travaux communs et au paiement de certaines dépenses communes de fonctionnement[2].

[1] DGCL-DAJÉDC, Notes internes sur la coopération et le partenariat, 2009.
[2] La Loi 47-96 relative à l'organisation de la région.

2.2 La coopération interne – la régie autonome au Maroc

La Régie autonome n'est pas à proprement parler un système de coopération communale. C'est un établissement public, appelé improprement régie, dont la création et le fonctionnement sont réglementés par un décret du 24 septembre 1964.

La régie, en tant que mode de gestion des services publics, peut être créée à l'initiative et pour le compte d'une seule collectivité locale. Cette même formule peut être également utilisée par des collectivités associées pour la gestion ou l'exploitation d'un service public intercommunal. C'est cette seconde dimension qui permet de classer la régie au rang d'un mode de coopération.

La formule de la régie est principalement utilisée pour la gestion des services publics de l'eau, de l'électricité et du transport et demeure le mode de gestion le plus fréquemment utilisé par les collectivités locales dans la gestion des services publics locaux. Cependant, les régies connaissent un certain nombre de difficultés financières et plusieurs d'entre elles furent dissoutes. Également, il y a lieu de noter une tendance vers une implication du secteur privé et du capital étranger dans les secteurs de l'assainissement, de la distribution de l'eau, de l'électricité et du transport. Les tableaux suivants donnent un aperçu des investissements dans des régies de distribution et des sociétés délégataires pour l'année 2005.

Tableau 2.1

Investissements des régies de distribution par type d'investissement[3]

Millions de dhs

Type d'investissement		2008	2009
Infrastructure			
	Eau	143,96	117,81
	Electricité	151,30	178,60
	Assainissement	305,14	658,39
Total		600,4	954,8
Distribution			
	Eau	153,91	184,27
	Electricité	132,98	122,57
	Assainissement	243,43	233,38
Total		530,3	540,2
Exploitation			
	Eau	15,85	17,31
	Electricité	16,53	20,17
	Assainissement	9,01	20,26
Total		41,4	57,7
Travaux remboursables			
	Eau	76,41	85,58
	Electricité	77,53	73,74
	Assainissement	64,18	72,12
Total		218,1	231,4
Total général			
	Eau	390,13	404,97
	Electricité	378,34	395,08
	Assainissement	621,76	984,15
Total		1 390,2	1 784,2

[3] Ministère de l'Intérieur, Collectivités locales en chiffres, DGCL, 2005.



Tableau 2.2

Investissements des régies de distribution et des societés délégataires[4]

Années 2009 - 2008
Millions de dhs

Opérateurs	Eau		Electricité		Assainissement		Total	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Lydec	191,50	240,00	289,90	272,00	239,70	362,00	721,1	874,0
Redal	71,37	51,87	93,58	58,53	261,01	138,90	426,0	249,3
Amendis Tanger	82,93	94,50	69,39	77,30	144,00	160,80	296,3	332,6
Amendis Tétouan	62,30	42,20	58,30	46,00	183,70	110,30	304,3	198,5
RADEEF	59,41	72,65	50,52	54,09	35,57	40,66	145,5	167,4
RADEEMA	101,22	76,24	143,46	136,01	216,31	305,69	461,0	517,9
RADEEM	26,71	24,09	72,06	40,57	86,05	79,60	184,8	144,3
RAK	19,06	22,83	41,04	45,34	33,44	20,92	93,5	89,1
RADEEJ	12,65	14,08	41,07	40,63	29,11	94,44	82,8	149,2
RADEES	6,91	14,20	12,93	32,44	9,87	37,49	29,7	84,1
RADEEL	34,55	35,76	17,26	46,00	13,58	23,10	65,4	104,9
RAMSA	52,58	62,32			112,62	206,22	165,2	268,5
RADEEO	23,69	24,40			26,83	115,74	50,5	140,1
RADEET	18,62	24,92			7,12	27,10	25,7	52,0
RADEEC	18,26	13,99			51,27	32,27	69,5	46,3
RADEETA	16,48	19,48				0,92	16,5	20,4
Total	798,2	833,5	889,5	848,9	1 450,2	1 756,1	3 137,9	3 438,6

2.3 La coopération interne – le groupement de communes

Nous avons souligné précédemment les différentes formes de groupement et leurs principales manifestations. Ils répondent tous à des besoins particuliers mais ce document met de l'avant les groupements de communes et de collectivités locales puisqu'ils constituent des outils de gestion et de développement pour les communes urbaines et rurales.

Dès une première loi du 23 juin 1960 sur la Charte communale, le législateur a prévu et organisé la coopération intercommunale. En posant le principe de cette coopération, le législateur entendait fournir le moyen de :

- corriger les imperfections pouvant résulter du découpage territorial ;
- développer les solidarités intercommunales et réduire les inégalités ;
- promouvoir des actions et des réalisations interterritoriales[5].

4 Ministère de l'Intérieur, Collectivités locales en chiffres, DGCL, 2005.
5 Gouvernement du Maroc, Ministère de l'Intérieur, DGCL, Actes du 3ième colloque national des collectivités locales, Meknès, 1986, p. 225.

La première Charte communale de juin 1960 a prévu et organisé le régime du syndicat intercommunal. La charte communale adoptée en 1976 amenait de nouvelles règles de gestion et favorisait de nouvelles possibilités de coopération. L'adoption d'une nouvelle Charte communale en 2002 changeait l'appellation de syndicat intercommunal pour celui de « groupement de communes » et autorisait les communes à constituer avec d'autres collectivités locales des groupements de collectivités locales.

Un questionnaire de la DGCL adressé aux provinces et préfectures en 2006, concernant le groupement de communes, démontre que ce mode de coopération procure plusieurs avantages pour le développement économique et social des collectivités locales constituantes, il constitue le substratum principal de l'intercommunalité et suppose pour les communes de :

- combler leur déficit en matière d'infrastructures de base ;
- investir dans des projets qui mobilisent des moyens financiers importants et qui exigent une haute technicité et un encadrement adéquat ;
- se constituer en interlocuteur unique à l'égard des autres partenaires ;
- faire face aux imperfections des révisions territoriales successives[6].

Un document élaboré en 2006 par la DAJEDC[7], introduit des données et des considérations sur le groupement de communes qui expriment bien l'intérêt de ce mode de coopération. Les informations (texte et tableaux)[8] qui suivent sur le groupement de communes proviennent de ce document.

- En 2006 l'on compte « 111 groupements de communes[9] (6 unités uniquement en 1986). Lorsqu'on s'arrête là, on est naturellement conduit à considérer qu'en 46 ans d'exercice communal, c'est bien peu mais lorsque l'on sait que ces groupements de communes regroupent 856 communes de toutes tailles (114 communes urbaines et 742 communes rurales) riches et pauvres autour de projets de différentes natures, dont certains très originaux et que plus de 12 millions de citoyens (plus de 7 millions de ruraux et 5 millions d'urbains) bénéficient des projets et programmes de développement initiés par les groupements de communes, on mesure la portée réelle de l'intercommunalité.

Tableau 2.3
Cumul du nombre de groupements de communes Au 31/12/2009

Années	Nombre de groupements
1980	2
1985	5
1990	49
1995	73
2000	107
2006	126
2007	131
2008	132
2009	135

6 DGCL-DAJÉDC, Rapport sur l'intercommunalité, 2006, 36 pages, pp. 16 à 22.
7 DGCL-DAJÉDC op.cit. pp. 16 à 22
8 DGCL-DAJÉDC, Tableaux sur le groupement de communes, 2006
9 En réalité 124 groupements ont été constitués à cette date mais 13 ont été dissous pour diverses raisons.



Tableau 2.4

Cumul du nombre de groupements de communes depuis 1979

Au 31/12/2009

Années	Nombre de groupements
1979	1
1980	1
1984	2
1985	1
1986	1
1987	10
1988	11
1989	18
1990	4
1991	3
1992	5
1993	1
1994	3
1995	12
1996	8
1997	5
1998	8
1999	5
2000	8
2001	2
2002	0
2003	1
2004	2
2005	7
2006	7
2007	5
2008	1
2009	3
Total	**135**

Les groupements de communes constituent également pour les collectivités locales qui n'en ont pas encore fait l'expérience, un capital considérable de projets et de montages singulièrement prometteurs, et fournissent la preuve de la faisabilité plurielle et de l'adaptation de ce procédé de coopération intercommunale à la réalisation de toute forme d'œuvres ou à la gestion de tout service d'intérêt général.

Tableau 2.5
Groupements de communes selon le nombre de communes associées
Au 31/12/2009

Nombre de communes associées	Nombre de groupements	
	2008	2009
2 communes	20	20
3 à 5 communes	42	44
6 à 10 communes	25	26
11 à 20 communes	26	26
21 à 30 communes	5	5
31 communes et plus	14	14
Total	132	135

* 13 Groupements de communes ont été dissous

Tableau 2.6
Groupements de communes par région
Au 31/12/2009

Régions	Nombre de groupements	
	2008	2009
Souss-Massa-Draâ	22	23
Doukala-Abda	5	5
Oriental	10	10
Grand Casablanca	10	12
Marrakech-Tensift-Al Haouz	8	8
Fès-Boulmane	4	4
Guelmim_Es-Semara	4	4
Chaouia-Ourdigha	21	21
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër	4	4
Taza-Al Hoceïma-Taounate	11	11
Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra	2	2
Meknès-Tafilalet	15	15
Gharb Chrarda-Bni Hsen	4	4
Tanger-Tétouan	4	4
Tadla-Azilal	8	8
Total	132	135

* 13 Groupements de communes ont été dissous

Le terrain d'application du groupement de communes a pour, sa part, couvert toutes sortes de secteurs aussi bien de fonctionnement que d'investissement : adduction d'eau potable, électrification, réseaux routiers et chemins vicinaux, transports intercommunaux, gestion et maintenance des réseaux d'assainissement, lotissements et habitat, résorption des bidonvilles, conservation et exploitation des ressources forestiers, exploitation communes de souks hebdomadaires, réalisation et gestion des cimetières, exploitation de pépinières, investissements touristiques et industriels, aménagement du littoral, acquisition et entretien



des engins et matériels.

Tableau 2.7

Groupements de communes par objet

Objet	Nombre
Acquisition et entretien d'engins et de matériel	21
Transport intercommunal	14
Conservation et exploitation des ressources forestières et protection de l'environnement	14
Réseaux routiers et chemins vicinaux	14
Adduction d'eau et électrification	11
Exploitation commune de souks hebdomadaires	07
Habitat et résorption de bidonvilles	06
Travaux d'équipement	06
Équipements touristiques	05
Création de zones économiques et de complexes commerciaux et de loisirs	05
Zones industrielles	04
Réalisation et gestion de gares routières	04
Pépinières	03
Réalisation et gestion de cimetières	03
Réalisation et gestion de réseaux d'assainissement	03
Informatique	02
Construction et équipement d'une caserne pour la protection civile	01
Construction et gestion d'un abattoir moderne	01
Total	111

Les réalisations ainsi accomplies et les moyens humains et financiers mis en commun pour les réaliser sont considérables. Ils permettent de relever que ce procédé de coopération intercommunal gagne progressivement les faveurs des communes, qu'il réunit des collectivités locales de niveau aussi bien égal que différent et qu'elles seront de plus en plus nombreuses à pratiquer cette forme d'intercommunalité, à mesure qu'elles achèvent de parer au plus urgent, que se consolident leurs moyens, qu'elles s'inspirent du capital expérientiel de celles qui les y auront précédées et qu'elles réalisent les vertus de l'intercommunalité.

Enfin, la Loi no 17-08, modifiant la Charte communale, a introduit de nouvelles dispositions que nous soulignerons dans un prochain chapitre et qui auront pour effet de promouvoir davantage le recours à la coopération par l'entremise du regroupement des collectivités locales.

2.4 La coopération internationale décentralisée

Le Maroc a engagé une politique de décentralisation dès le lendemain de l'indépendance en instituant le premier régime applicable aux communes par le dahir du 23 juin 1960. Bien que la coopération intercommunale internationale ait été amorcée depuis plus d'une vingtaine d'années au Maroc, les relations internationales des collectivités locales ne se sont véritablement intensifiées et ne se sont étendues à un grand nombre de communes qu'à

la faveur de la nouvelle dynamique introduite par la réforme de 1976 laquelle a élargi les attributions des conseils communaux et les a incités à aller à la recherche des diverses formes de coopération internationale décentralisée. L'espace des relations internationales des collectivités locales s'est donc considérablement développé, par le nombre des partenaires, par le volume des échanges et par la qualité de la coopération.

Le droit à l'exercice de relations avec les partenaires étrangers a été véritablement renforcé par la Loi n° 78-00 portant sur la Charte communale et la Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales. Ces lois « ont innové en la matière en autorisant le conseil communal pour la première et le conseil préfectoral ou provincial pour la seconde, à conclure des conventions de jumelage et de coopération, à décider de leur adhésion aux associations des pouvoirs locaux et engager toutes formes d'échanges avec des collectivités territoriales étrangères, après accord de l'autorité de tutelle et dans le respect des engagements internationaux du Royaume[10]».

La coopération internationale demeure donc un phénomène plutôt récent et, si à l'origine le jumelage constituait l'unique forme de coopération intercommunale, de nos jours les collectivités locales marocaines ont développé leurs actions de coopération internationale dans deux directions :

- dans la direction bilatérale, par la multiplication des jumelages et des échanges avec les différentes villes et régions du monde et par la coopération internationale axée sur la réalisation de projet de développement au sein des collectivités locales ;
- dans la direction multilatérale, qui a connu un mouvement d'adhésion intensif des communes au sein des organisations internationales non gouvernementales (OING) (voir tableau suivant), par la participation à de nombreuses manifestations et rencontres internationales et, enfin, par l'accueil sur le sol marocain d'un grand nombre de rencontres de caractère régional ou international.

Tableau 2.8

Collectivités locales marocaines membres d'Organisations Internationales Non Gouvernementales des pouvoirs locaux au 31/12/2009 [11]

Organisations Internationales Non Gouvernementales (OING)	Siège	CL membres
Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)	15,Carrer Avonyo 08002 Barcelone - Espagne	76
Organisation des villes Arabes (OVA)		73
Cités et Gouvernements Locaux d'Afrique (CGLUA)	77, Rue Jaafar Essadek Rabat - Maroc	21*
Association Internationale des Régions Francophones (AIRF)	78 - 104 Route de Paris 69751 Charbonnières les Bains Cedex - France	11
Organisation des Villes et Capitales Islamiques (OVCI)		9
Association Internationale des Maires et Responsables des Capitales et Métropoles partiellement ou entièrement Francophones (AIMF)	9, Rue des Halles 75001 Paris France	5

* 20 Communes urbaines et l'association Nationale des Collectivités Locales du Maroc

[10] DGCL-DAJÉDC, La coopération décentralisée - La gestion des Affaires Locales, Actes des séminaires organisés au titre de 2005, page 135.

[11] Ministère de l'Intérieur, Collectivités locales en chiffres, DGCL, 2005.

Organisation des Villes du Patrimoine Mondial (OVPM)	Secrétariat Régional Afrique / Moyen Orient Association Sauvegarde de la Médina 24, Rue du tribunal Tunis Tunisie	2
Organisation des villes Messagères de la paix (AVPM)	1 - 1 Minato-Cho Naka-Ku Yokohama 2300017 Japon	1
Réseaux International des Villes de Lumière Light-Cities (L.C)	Pecs-Budapest-Hongrie	1
Total		199

Les rapports bilatéraux des collectivités locales marocaines se traduisent par la multiplication des jumelages et la conclusion de conventions de coopération et d'échanges avec les différentes villes du monde.

« Le premier jumelage réalisé au Maroc a été conclu par la ville de Fès en 1963 avec la ville de Florence (Italie). Dès lors, les jumelages se sont multipliés et étendus à toutes les régions du monde. À ce jour, 132 jumelages ont été réalisés (Europe 49, Amérique 13, Asie 22, Afrique 48). Les jumelages conclus avec les partenaires du monde arabe occupent le premier rang avec 49 réalisations.

En outre, 128 projets de jumelage ont obtenu l'Accord Royal et 182 propositions sont au stade des contacts préliminaires. »[12]

Tableau 2.9
Tableau récapitulatif des jumelages des collectivités locales marocaines avec leurs consœurs étrangères. Janvier 2009[13]

Jumelages réalisés dans les phases aller et retour	Jumelages réalisés dans la phase aller	Projets de jumelage en attente de signature	Projets de jumelage au stade des contacts préliminaires	Total
74	58	128	182	442
132				

Si l'on regarde du coté de la Capitale, on peut voir que le jumelage demeure une activité internationale en croissance. En effet, Rabat compte 17 jumelages avec des villes d'Afrique, d'Europe et des pays arabes. Actuellement, la Capitale a reçu 12 lettres de propositions de jumelage et conventions de coopération de métropoles de différents continents.

La philosophie des jumelages et leur contenu se sont fortement réorientés au cours des dernières décennies. Centrés à l'origine sur la connaissance et le rapprochement des peuples et sur les échanges et le métissage des cultures, les jumelages ont été orientés vers des échanges économique, financier, technique et technologique. Mais dans la pratique, le jumelage s'est avéré, dans le passé, une formule peu porteuse de projets d'envergure. La plupart des jumelages Nord/Sud se sont limités à la réalisation de projets de taille minime et à des actions

[12] DGCL-DAJÉDC, Évaluation quantitative et qualitative de la pratique marocaine de jumelage.
[13] DGCL-DAJÉDC, Op. cit.

caritatives. Il est toutefois des jumelages Nord/Sud qui ont connu un succès certain. Celui de Casablanca avec Bordeaux est révélateur, car les villes ont servi de support pour mettre en relations les forces économiques, culturelles et sociales : chambres de commerces, industries, universités...

De nos jours, les jumelages s'orientent «vers des formes et des modalités de contractualisation plus adaptées, plus souples et plus réalistes qui répondent d'une part aux exigences de la coopération sectorielle ainsi qu'à la nature technique et économique des besoins et des projets locaux et qui donnent d'autre part, aux conventions une valeur juridique internationale avec des formes d'arbitrage (à l'instar du modèle des contrats de l'Union Européenne [UE]).[14]»

Les conventions de coopération convergent davantage vers des projets précis et contribuent au développement des collectivités locales. À titre d'exemple, en 2004, la Commune urbaine (CU) de Tétouan et l'Agence urbaine de Tétouan étaient signataires d'un protocole de coopération avec la Ville de Barcelone et la société Forum Universal de las Culturas-Barcelona 2004, S.A. Cette coopération a pour objet la réhabilitation des placettes de la Médina de Tétouan et toutes les ruelles qui relient ces places entre elles. Le budget total du projet s'élève à 1 000 000 € et la contribution étrangère est de 900 000 €. Notons également le réaménagement de la Place Mohamed V et ses alentours à Asilah ou la participation financière de l'Agence Andalouse de Coopération internationale fut de 762 000 €, avec la participation technique de la CU d'Asilah, de l'Agence Urbaine de Tanger et de la fondation du Forum d'Asilah.

Si l'on regarde du coté de la capitale, la CU de Rabat a conclu des accords de coopération avec deux (2) villes d'Afrique, cinq (5) villes d'Europe et une (1) ville du Moyen-Orient. La coopération que poursuit la CU de Rabat avec la Ville de Lyon, en France, vaut la peine d'être soulignée. Initiée en 2001, cette coopération qui a démarré dans le cadre de la coopération maroco-française (Projet d'accompagnement de la décentralisation [PAD]), dans le domaine du transport public et de la circulation urbaine s'est étendue de nos jours à des échanges sur l'éclairage urbain, sur une cartographie de la qualité de l'air, au plan du développement économique par le concept de mise en réseau, les pépinières d'entreprises, les échanges économiques et, enfin, par la recherche de la qualité environnementale dans l'urbanisme.

La coopération prend de l'importance au Maroc. Bien que la grande partie des conventions soit en relation avec des villes, des régions et des OING de la Communauté Européenne, le Maroc s'est ouvert à des échanges avec d'autres pays étrangers. En effet, au cours des dernières années, nous assistons au développement de la coopération Nord-Sud, d'une façon particulière avec d'autres pays d'Afrique et européens. Soulignons, dans ce contexte, le fait que la Ville de Rabat abrite un bureau de coordination du Comité permanent pour le Partenariat Euro Méditerranéen (COPPEM) et le secrétariat général de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA).

2.5 Le partenariat

Au cours de la dernière décennie, le recours au partenariat est devenu pour les organismes

[14] DGCL-DAJÉDC, La gestion des affaires locales... Op. cit. p. 146.



publics un outil de gestion et de développement additionnel par rapport à ceux que la coopération interne offre aux collectivités locales. Sa formule souple et ses diverses manifestations constituent un atout dont ont tiré profit un grand nombre de collectivités locales.

Il existe ainsi différents types de partenariat. Il y a le partenariat public entre institutions publiques ; ou, entre une ou des collectivités locales et le secteur associatif (société civile) lequel, d'une part, est étroitement associé à la réalisation de projets d'infrastructures et d'équipements et, d'autre part, est en relation avec la gestion d'équipements ou de programmes socio-économiques. Il y a également le partenariat public-privé (PPP) qui peut apparaître sous la forme d'affermage ou de concession désigné sous le vocable de «gestion déléguée» au Maroc ou se manifester sous la forme de sociétés de développement local.

Au cours des décennies 90 et 2000, le partenariat a gagné du terrain au Maroc (comme cela est également le cas en Europe ou en Amérique de Nord), pour les raisons suivantes :

1. Des charges d'infrastructures lourdes pour le secteur public

Les collectivités locales font face à des investissements importants, entre autres, dans les domaines de l'environnement et des transports. Dans le domaine de l'environnement, l'édiction de nouvelles normes et les pressions environnementales de la population ont suscité des besoins d'investissements substantiels à la charge des collectivités locales. D'où l'importance actuelle du poste environnement au sein des budgets locaux. L'eau potable, le traitement des eaux usées et des déchets sont les secteurs qui génèrent les plus lourdes charges financières.

En matière de transport, les collectivités locales se heurtent aussi fréquemment au coût élevé de certaines infrastructures nécessaires au cadre de vie, et ce, d'autant plus qu'elles s'insèrent le plus souvent dans un tissu urbain dense.

2. La remise en question du modèle technocratique de l'État

Les complexités sociales et économiques auxquelles fait face l'État telles que la réhabilitation des agglomérations urbaines, la répartition des ressources dans le secteur rural, le chômage, l'exclusion sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes, etc., font en sorte que l'État peut s'appuyer, afin de résoudre ces problèmes, sur une concertation entre organismes publics, le secteur privé, la société civile et une mise en commun des ressources.

Dans ce contexte, le partenariat public apparaît pour les collectivités locales comme un outil privilégié en vue de la réalisation de projets d'infrastructures et d'équipements. Par exemple, la mise à niveau des communes s'effectue actuellement grâce à des programmes de partenariats publics. En ce qui concerne le financement et la mise en œuvre de programmes socio-économiques (lesquels peuvent s'inscrire dans le cadre de l'exécution au plan local, de programmes nationaux), le partenariat public est appelé à croître compte tenu de l'importance de mobiliser les associations locales dans les projets locaux.

À cet effet, l'INDH s'inscrit dans cette perspective car elle se caractérise par le concours de tous les partenaires du développement soit l'État, les collectivités locales et la société civile, et porte principalement sur la catégorie de projets à caractère social. Par exemple, dans le cadre de la lutte contre la précarité, un partenariat entre l'INDH, la CU de Tétouan, l'Agence pour le développement du Nord (APDN) et l'Entraide Nationale a été conclu afin de restaurer et agrandir un centre d'accueil pour jeunes filles.

3. Les contraintes financières locales

Le recours au partenariat public-privé peut se révéler une solution intéressante pour permettre à la collectivité tant de réduire ses interventions propres que de partager les risques pris sur un projet. C'est ainsi que, s'il peut a priori ne pas sembler intéressant pour une collectivité de déléguer un service « rentable » qui assurera un retour en termes de recettes, l'opération peut prendre tout son sens si la collectivité recherche en réalité un partage des risques.

Les gestionnaires locaux trouvent dans le partenariat public-privé un moyen de desserrer la contrainte fiscale et de favoriser le choix de l'utilisateur payeur par rapport à celui du contribuable. Cela est particulièrement le cas dans les grandes agglomérations urbaines. D'ailleurs, à ce chapitre, le cas de la Commune urbaine de Casablanca mérite d'être souligné pour leur expérience en matière de partenariat public-privé assez diversifiée. La ville a en effet établi des contrats de partenariat avec des opérateurs privés dans les domaines du transport public par autobus, de la distribution de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement liquide, du nettoiement et la collecte des déchets ménagers, de l'éclairage public, de la gare routière et des abattoirs communautaires.

Enfin, les sociétés de développement local, constituent également une voie fort intéressante pour répondre aux contraintes financières et appuyer la réalisation de projets publics. Il est à prévoir que cette formule, relativement nouvelle au Maroc, gagnera en popularité auprès des collectivités locales, compte tenu que les organismes publics demeurent les actionnaires majoritaires de ces sociétés.

2.5.1 Les conventions de partenariats

En date de 2006, « les communes urbaines et rurales ont conclu 82 conventions avec des partenaires publics ou privés qui ont concerné un large éventail de domaines socio-économiques et culturels. »[16]

Tableau 2.10
Conventions signées/année

Année	Conventions
2004	16
2005	37
2006	29
Total	82

[16] DGCL-DAJÉDC, La gestion des affaires locales... op. cit pp. 24 et 25.

Tableau 2.11

Répartition des conventions de coopération et de partenariat par objet

Au 31/12/2009

Régions	Nombre de conventions
Souss-Massa-Draa	59
Doukala-Abda	
Oriental	
Grand Casablanca	9
Marrakech-Tensift Al Haouz	
Fès-Boulemane	39
Tadla-Azilal	7
Chaouia-Ouardigha	
Rabat-Salé-Zemmour-Zaer	9
Taza-Al Hoceima-Taounate	12
Tanger-Tétouan	
Guelmim-Es-semara	12
Gharb - chrarda - Bni Hssen	12
Total	159

Tableau 2.12

Répartition des conventions de coopération et de partenariat par objet

Au 31/12/2009

Objet de la convention	Nombre de conventions
Équipements de base, aménagement du territoire et protection de l'environnement	81
Développement économique et social	52
Éducation et formation	36
Jeunesse et sport	14
Santé	12
Action sociale	25
Culture	09
Total	229

3. L'encadrement législatif de la coopération et du partenariat pour les collectivités locales au Maroc

Considérant l'impact positif des actions de coopération et de partenariat, le législateur a prévu et organisé au bénéfice des collectivités locales des instruments juridiques visant, d'une part, à renforcer ces actions entre les collectivités locales et l'État, les autres collectivités territoriales, les acteurs économiques et sociaux privés et, d'autre part, à promouvoir les initiatives de coopération internationale.

3.1 Les lois régissant la coopération et le partenariat

La Charte communale

La nouvelle Charte communale, modifiée et complétée par la Loi n° 17-08 est la principale référence juridique de la coopération et du partenariat pour les communes urbaines et rurales. Les principaux articles traitant de ces domaines sont les articles 42 et 78 relatifs à la coopération et au partenariat, l'article 83 concernant les groupements de collectivités locales et d'agglomérations et, enfin, les articles 140 à 144 relatifs aux sociétés de développement local.

La Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales

La Loi n°79-00, pour sa part, concerne l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales et donne compétence à ces collectivités en matière de coopération et de partenariat, de même qu'au plan des groupements de préfectures ou provinces ou de collectivités locales notamment l'article 36 et les articles 66 à 71.

La loi n° 47-96 relative à l'organisation des régions

La Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région donne à cette dernière la capacité d'intervenir en matière de coopération et de partenariat.

En ce qui a trait au droit à la coopération internationale pour le bénéfice des régions, celui-ci n'est pas expressément consacré par la Loi n° 47-96. Toutefois, en sa qualité de collectivité locale, au même titre que la commune, la préfecture et la province, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et gérée par une assemblée délibérante, rien n'interdit au conseil régional de promouvoir et de développer des relations d'amitié et de coopération avec des partenaires étrangers et de recourir à l'éventail d'instruments juridiques prévus en la matière par le droit positif au bénéfice des communes, des préfectures et provinces.

La Loi relative à la gestion déléguée des services publics

La Loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics s'applique aux contrats de gestion déléguée de services et d'ouvrages publics passés par les collectivités locales ou leurs groupements et par les établissements publics. La Loi n° 54-05 contient trente-quatre (34) articles qui s'appliquent aux communes et autres instances publiques. Elle établit clairement



les conditions générales qui doivent prévaloir dans le contrat, de même que les droits et obligations du déléguant et du délégataire.

Extraits d'articles en annexes

- L'annexe A regroupe des extraits des principaux articles de la Loi n° 78-00 portant Charte communale telle que modifiée et complétée.
- L'annexe B regroupe les extraits des principaux articles de la Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales.
- L'annexe C regroupe les extraits des principaux articles de la Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.
- L'annexe D introduit la Loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics.

3.2 Interprétation des dispositions concernant la coopération et le partenariat

La lecture de la Charte communale et la Loi concernant les collectivités préfectorales ou provinciales appelle des nuances dans l'interprétation des termes concernant la coopération et le partenariat. En effet, le législateur n'ayant pas cerné clairement le champ d'intervention de ces actions, nous proposons une interprétation qui s'inscrit dans l'esprit général de ces lois et de la documentation du Ministère de l'Intérieur concernant l'application de la Charte communale. Cette interprétation est la suivante :

- la coopération nous apparaît référer à des ententes entre collectivités locales pour la réalisation de projets communs d'intérêts publics. La Charte communale et la Loi n° 79-00 utilisent l'expression groupements de communes, de préfectures ou provinces et régions pour ce faire. Les conventions de coopération entre collectivités locales peuvent également référer à des ententes de coopération internationale entre des collectivités locales et de villes et/ou régions étrangères. Dans ce cas, la convention fait référence à un projet commun auquel les collectivités étrangères conviennent d'échanges techniques et/ou financiers selon des conditions acceptables par les collectivités locales. Le terme de « jumelage » dans la documentation du Ministère de l'Intérieur sert également à identifier une manifestation de la coopération internationale axée sur des échanges culturels et techniques entre les communes.
- Le partenariat réfère, de façon générale, aux conventions entre les collectivités locales et/ou avec des organismes publics, la société civile et le secteur privé pour la réalisation de projets communs d'intérêt public. Dans la pratique, le partenariat peut-être de nature publique s'il réfère seulement à des ententes entre les collectivités locales et/ou avec des organismes publics et le secteur associatif de la société civile. Le partenariat se manifeste également sous la forme d'une gestion déléguée des services publics locaux par le secteur privé ; ou par l'entremise d'une société de développement local.
- L'association, dans le sens d'une entraide collective, fait ressortir les liens à établir et les besoins à satisfaire des collectivités locales, d'où la nécessité d'une association de moyens pour la réalisation d'œuvres propres à chacune d'elles. Elle fait également ressortir la solidarité qui devrait exister particulièrement entre les communes et qui devrait être à la base de l'intercommunalité. Cela suppose la formation d'ensembles solidaires consentant à mettre en commun au service des plus démunis leurs connaissances, leurs expériences ou leurs moyens.

4. La coopération et le partenariat public

La coopération et le partenariat public peuvent être d'une forme, d'une durée et d'une complexité variables. Ils peuvent être mis sur pied pour quantité de raisons et d'objectifs ; ils présentent généralement certains points communs :

- le partage de la décision ;
- l'investissement commun de ressources ;
- l'existence d'avantages pour chacune des parties ;
- le partage des risques, des responsabilités et de l'obligation de rendre des comptes.

Les différences se situent principalement dans les types de constitution et de structures de gestion auxquels ils se réfèrent. La coopération et le partenariat public doivent être souples, faciles à comprendre et offrir un cadre de travail agréable, même s'ils exigent généralement une entente officielle ou formelle. La figure 4.1 résume les types d'intervention en matière de coopération et de partenariat.

Figure 4.1
La coopération et le partenariat public

Coopération et partenariat public

COOPÉRATION INTERNE
- La régie autonome
- Groupement de communes
- Groupement de préfectures et provinces
- Groupement de collectivités locales
- Groupement d'agglomérations
- Comité interrégionaux de coopération

COOPÉRATION INTERNATIONALE
- Le jumelage
- La convention de coopération
- L'adhésion et la participation aux activités des associations des pouvoirs locaux et autres ententes de coopération

Partenariat visant la réalisation de projets d'infrastructures et/ou d'équipements publics

Partenariat concernant la gestion d'infrastructures, d'équipements et programmes socio-économiques.



4.1 Les compétences des collectivités locales en matière de coopération et de partenariat public

La commune

Le conseil communal peut engager toute action de coopération, d'association ou de partenariat avec l'administration, les autres personnes morales de droit public et les acteurs économiques et sociaux privés. Il peut conclure entre communes ou avec d'autres collectivités locales des conventions de coopération ou de partenariat public pour la réalisation d'un projet d'intérêt commun ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou privé. (Charte communale)

La préfecture ou la province

Le conseil préfectoral ou provincial décide de la conclusion de tout accord de convention de coopération ou de partenariat, propre à promouvoir le développement économique et social et arrête les conditions de réalisation des actions que la préfecture ou la province exécutera en collaboration ou en partenariat avec les administrations publiques, les collectivités locales, les organismes publics et les acteurs sociaux. (La Loi n° 79.00)

La région

Le conseil régional peut entreprendre toute action nécessaire au développement régional, en collaboration avec l'État ou toute autre personne morale de droit public, dans des conditions fixées par des conventions (ce qui inclut implicitement le partenariat). Il peut également établir avec d'autres régions des relations de coopération qui sont gérées par un comité interrégional de coopération. Il peut constituer avec les communes urbaines et rurales et/ou les préfectures et provinces, des groupements de collectivités locales pour la réalisation d'une œuvre commune ou pour la gestion d'un service d'intérêt général du groupement.

4.2 Les conditions favorisant l'émergence d'une entente de coopération et d'un partenariat public efficace

Agir en coopération ou en partenariat suppose un choix intentionnel et représente une façon de travailler avec d'autres vers un but commun. Il ne s'agit pas des seuls moyens, et dans certains cas, ce ne sont pas les meilleurs moyens. Il y a lieu de prendre en considération certains facteurs importants afin d'examiner la faisabilité et l'opportunité d'engager une action par le biais d'une convention de coopération ou de partenariat public. Ces facteurs sont les suivants :

1. Avoir des préoccupations et des intérêts communs. Afin de songer à créer une entente de coopération ou de partenariat avec des organisations et des individus, il doit y avoir un point commun, c'est-à-dire un intérêt partagé à l'égard d'une possibilité, d'une question ou d'une activité.
2. Une identification claire des avantages à gagner. Le motif à la base du choix de ces ententes de coopération et de partenariat doit être connu. Il peut s'agir d'un gain d'expertise, de la promotion d'une approche participative, d'une réduction du coût d'un programme par l'accès au bénévolat, etc.

3. Comprendre le contexte de la coopération et du partenariat. Ces ententes de coopération et de partenariat sont créées dans un contexte dynamique par des organisations et souvent des collectivités locales. Avant de décider de les mettre en place, il y a lieu d'avoir une bonne connaissance des préoccupations du milieu. Ces ententes devraient s'appuyer sur ce qui existe déjà et y ajouter de la valeur.
4. Comprendre ce que supposent la coopération et le partenariat. Une compréhension commune de ce que l'on entend par coopération et partenariat, et de ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas faire, est très importante. Également, il doit y avoir une volonté de partage du pouvoir, du crédit et de la responsabilité.
5. L'engagement actif des partenaires. Il faut comprendre que ces ententes de coopération et de partenariat impliquent une démarche participative. Il existe toujours un ou des organismes qui jouent en quelque sorte le rôle de leader, notamment par leur forte participation financière. Ce ou ces organismes doivent accepter d'impliquer tous les partenaires dans la définition du projet et dans l'élaboration d'un plan d'action.
6. Une forte direction du projet. Orienter et gérer ce type d'ententes de coopération et de partenariat nécessite de choisir parmi les représentants d'organismes et d'associations, des individus possédant une expertise technique, juridique et administrative, qui ont manifesté dans leur milieu une capacité à travailler en équipe et à exercer un leadership de type démocratique.
7. Être prêt à faire les choses différemment. La mise sur pied de ces ententes de coopération et de partenariat n'est pas la routine habituelle. Elles impliquent le regroupement de personnes et d'organisations pour créer une entité nouvelle. Cela présuppose que la façon dont les choses devraient être accomplies, soient faites différemment. Ces ententes sont une occasion de rechercher des solutions nouvelles aux problèmes et une manière d'obtenir des ressources additionnelles.
8. Évaluation, révision, renouvellement. Il y a lieu de prévoir une évaluation (audit) de la performance de ces ententes de coopération et de partenariat (activités et finances), car elle est une étape importante afin de déterminer le succès de leurs activités et de leurs devenirs.

4.3 La coopération

La coopération est une action commune négociée et mise sous forme contractuelle entre collectivités locales ou entre collectivités locales et villes et régions étrangères ; un moyen de mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action en vue de la réalisation d'objectifs communs ; et une façon de partager des savoirs et des ressources. Les collectivités locales ont un statut décentralisé qui qualifie leur rapport. « Il n'y aura de coopération décentralisée que dans un cadre juridique et institutionnel décentralisés. »[17]

4.3.1 La coopération interne

La coopération interne est un ensemble de relations entre collectivités locales, généralement de longue durée, visant la construction et surtout la gestion d'infrastructures et d'équipements publics liés principalement à l'alimentation en eau potable, le traitement des eaux usées, l'acquisition, l'aménagement et la gestion d'une décharge publique, l'implantation et l'animation d'équipements récréatifs ou touristiques, etc.

[17] DGCL-DAJÉDC, Service de coopération multilatérale. Notes internes.



Cette coopération prend la forme d'une régie ou de groupements de collectivités locales. Les régies sont un mode de gestion déjà utilisé par les collectivités locales, principalement entre communes avoisinantes. Il s'agit d'une formule de coopération qui est appelée à demeurer dans la gamme des outils de gestion et de développement mis à la disposition des collectivités locales. Il est à noter que l'on observe actuellement au sein de communes françaises, un certain retour vers les régies et cela au détriment de la gestion déléguée.

Les groupements de collectivités locales sont également bien utilisés par les collectivités locales, comme nous avons pu le constater dans un chapitre précédent. Afin de corriger certaines lacunes inhérentes à la constitution et la gestion de ce mode de coopération, le législateur lui a donné, par la Loi no 17-08, un cadre institutionnel et de gestion amélioré qui vise à clarifier les compétences respectives des groupements des collectivités locales qui les constituent de sorte que :

- « Les présidents de groupements et leurs conseils exercent, de façon exclusive, les pouvoirs et les compétences dévolues aux présidents des conseils communaux et de leurs assemblées dans les matières ayant fait l'objet de transferts au profit de groupements ;
- Un groupement peut être créé d'office lorsque cette création est d'intérêt public ;
- Arrêter le principe selon lequel les contributions des collectivités locales au budget du groupement sont des dépenses obligatoires ;
- Préciser les modalités de création et de dissolution des groupements ;
- Arrêter les procédures à suivre en cas de demande d'adhésion au groupement existant d'une ou plusieurs nouvelles collectivités locales ;
- Préciser la nature des compétences qui seront transférées d'office par l'acte portant création des groupements d'agglomérations ;
- Arrêter les modalités de transfert du personnel et des biens nécessaires à l'accomplissement des missions du groupement.

La réforme introduit également la possibilité de groupements d'agglomérations. Les groupements d'agglomérations sont des groupements de communes, créés à l'initiative de communes avoisinantes, situées sur un espace territorial continu dont la population est supérieure à 200 000 habitants, pouvant également comprendre une ou plusieurs communes rurales dans le but de s'associer pour la réalisation et la gestion de services d'intérêt commun.

Le groupement d'agglomérations est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La création du groupement d'agglomération est approuvée conformément aux dispositions de l'article 79 de la Charte communale. »[18]

4.3.2 La coopération internationale

Les conventions de coopération internationales

La coopération internationale fait l'objet de conventions de coopération, généralement de courte durée, visant l'élaboration d'études souvent orientées vers l'aménagement et/ou le développement du territoire, l'élaboration et/ou la dotation d'outils de gestion. A titre d'exemple, les conventions de coopération se manifestent souvent de la manière suivante :

[18] DGCL-DAJÉDC, Document interne sur les objectifs de Charte communale amendée par la Loi n° 17-08, 2009.

- une contribution financière et/ou technique (études) à la réalisation d'infrastructures ou d'équipements, comme une place publique, une maison de jeunes, etc.
- une implication financière pour la mise en œuvre ou le renforcement de programmes socio-économiques ou culturels locaux.

Il n'existe pas d'uniformité dans les conventions en ce qui a trait à celles intervenant entre les collectivités locales et les villes et régions étrangères, en matière de coopération. Les conventions consultées sont très différentes les unes des autres, compte tenu de la diversité des objets, de la durée et des montants impliqués.

Toutefois, le projet de convention doit contenir les informations minimales suivantes :

- l'objet du projet et les coûts associés ;
- l'apport de la ville ou région étrangère et celui de la collectivité locale ;
- les membres du comité mixte chargé du suivi de la convention ;
- les procédures d'arbitrage proposées en cas de litige.

Au plan de la représentation, les conventions de coopération prévoient la mise sur pied d'un comité mixte de coordination regroupant habituellement des représentants techniques en relation avec les compétences requises pour la réalisation du projet commun.

Les conventions de coopération ne requièrent généralement pas de structures de gestion particulières. Elles reposent sur une délégation de responsabilités que conviennent entre elles les collectivités locales et les villes et régions étrangères. Par exemple, pour l'aménagement d'une place publique, la ville ou région étrangère peut prendre en charge l'élaboration des plans et devis et la collectivité locale, les appels de soumissions et la surveillance des travaux.

Dans les communes urbaines, comme à Rabat par exemple, nous pouvons retrouver un comité de pilotage par axe. Ce comité vise à regrouper les différents intervenants associés à la réalisation d'un projet précis, par exemple au plan du déplacement urbain.

La convention de jumelage

La coopération internationale se manifeste également sous la forme de conventions de jumelage, généralement de longue durée. Celles-ci font principalement ressortir les échanges d'activités qui peuvent émerger entre les communes urbaines et rurales avec des partenaires étrangers partageant des similitudes et des affinités.

Un jumelage est :

- un contrat entre deux collectivités locales ;
- sans limite dans le temps ;
- un champ d'action pluridisciplinaire ;
- la participation directe des citoyens aux actions ;
- une source d'apprentissage ;
- un moyen de sensibilisation ;
- un cadre d'action et de projets[19].

[19] Association Française du Conseil des Communes et des Régions d'Europe, Un jumelage Pourquoi, comment?, 2006, p. 4.



Les communes marocaines désireuses d'entreprendre un jumelage doivent :

- « forcer l'intérêt de leurs partenaires quant à leur développement et démontrer l'existence de la réciprocité dans les échanges ;
- faire prendre conscience que le Maroc est également le refuge d'une culture, d'une technologie à valoriser et à réaliser et qu'en cela les partenaires européens et nord-américains notamment, peuvent trouver des motifs d'intérêts ;
- comprendre que le jumelage est un puissant canal diplomatique pour promouvoir la diplomatie locale et pour faire connaître le Maroc et l'effort consenti par le Royaume en matière de décentralisation. »[20]

Les propositions de jumelage doivent contenir les informations suivantes :

- l'origine de la proposition de jumelage et les documents y afférant ;
- une présentation de la ville ou de la région étrangère et de ses potentialités économiques et sociales ainsi que ses affinités et similitudes avec la collectivité locale ;
- et enfin, les domaines éligibles à la coopération.

Le comité de jumelage

Il est proposé de créer à l'instar de ce qui existe en Europe, un comité de jumelage. La définition du statut et de l'objet du comité de jumelage doit être rédigée avec grand soin. Cette association ne doit pas apparaître comme un simple organisateur de voyages ou de séjours d'agrément. Les voyages ne sont que l'un des moyens de réaliser l'objet de l'association. Le comité remplit de fait une véritable mission de service public. Une convention devrait intervenir entre la collectivité locale et le comité de Jumelage afin d'éviter toute contestation éventuelle quant à l'usage par un organisme privé de moyens publics. Il s'agira de reconnaître l'action publique du comité et de justifier le soutien particulier dont il bénéficie de la part de la collectivité locale. Dans ce but, cette convention définira :

- la mission du comité de jumelage ;
- les limites de ses compétences ;
- les moyens mis à sa disposition ;
- les règles d'utilisation des fonds publics et les modalités de compte rendu de leur usage[21].

Enfin un aspect de la politique de la Ville de Québec au Canada en matière de jumelage mérite d'être souligné. Le jumelage est l'aboutissement de projets de la coopération ou d'échanges soutenus au cours de plusieurs années, que ce soit au plan culturel, social et économique. Cette politique évite la multiplication de jumelages non productifs.

Modalités de mise en œuvre des actions de coopération décentralisée :

- Les collectivités locales sont formellement tenues d'obtenir l'approbation préalable de l'autorité de tutelle pour initier ou mettre en œuvre tout projet de coopération interne ou internationale.
- Les jumelages sont, cependant, soumis à l'obtention de l'accord du Cabinet Royal.
- Les conventions de jumelage et de coopération décentralisée, l'adhésion aux associations des pouvoirs locaux et la participation à leurs activités ainsi que toutes formes d'échanges avec des collectivités locales étrangères se font dans le respect des engagements internationaux du Royaume.
- Aucune convention ne peut être passée entre une collectivité locale et un État étranger[22].

[20] DGCL-DAJÉDC, Notes internes sur la coopération et le partenariat 2009 op.cit.
[21] Association Française du Conseil des Communes et des régions d'Europe, Op.cit. p. 4.
[22] DGCL-DAJÉDC, Coopération des collectivités locales, document interne.

4.4 Le partenariat public

Le partenariat public est également une action commune négociée et mise sous forme contractuelle mais contrairement à la coopération interne, il s'initie entre une collectivité locale et un ou des organismes publics et/ou avec la société civile. Il demeure également un moyen de mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action en vue de la réalisation d'objectifs communs ; et une façon de partager des savoirs et des ressources.

Le partenariat public peut faire l'objet de conventions de courte ou longue durée visant généralement la réalisation et/ou la gestion de projets d'infrastructures et d'équipements locaux, la planification et la mise en œuvre de programmes communautaires, tant aux plans social, économique que culturel.

4.4.1 Le partenariat de réalisation

Cette forme de partenariat est de plus en plus utilisée pour la réalisation de travaux d'infrastructures et d'équipements publics. Il permet aux collectivités locales d'entreprendre des travaux qui ne pourraient pas être mis en chantier, faute de fonds et dans certains cas, de compétence technique et administrative pour ce faire. La mise à niveau des infrastructures d'assainissement et de voirie et équipements (souk, stade municipal, gare routière) dans les collectivités locales est un excellent exemple de partenariats publics. Ils sont à court terme puisque leur durée coïncide avec les échéanciers de réalisations des travaux. Les principaux partenaires des collectivités locales pour ces programmes de mise à niveau sont les ministères et les agences gouvernementales.

La représentation

Le partenariat de réalisation ne nécessite pas la mise sur pied d'une instance délibérative. Il requiert toutefois la création d'un comité de coordination composé de techniciens, regroupant au minimum, un représentant de chaque organisme public associé au partenariat. Ce représentant est un mandataire d'un organisme public disposant de compétences techniques en relation avec son rôle au sein du partenariat.

Ce mandataire sera responsable de transmettre aux élus(es) ou à la direction de l'organisme qu'il représente, un suivi concernant la gestion du projet, conformément aux attentes signifiées par ces derniers. Pour ce faire, un procès-verbal de chaque rencontre du comité de coordination doit être élaboré de manière rigoureuse, de sorte à refléter les différentes étapes du projet, les difficultés rencontrées, le suivi du budget et des échéanciers de réalisation. Ce compte rendu doit être remis aux responsables des organismes partenaires.

La coordination

Les conventions de partenariat de réalisation ne requièrent pas la mise sur pied d'une équipe permanente de projet. Elles reposent principalement sur une répartition de responsabilités entre les partenaires, telles que : les tâches de secrétariat, incluant un compte rendu des rencontres du comité de coordination et le courrier, l'élaboration des plans et devis, la surveillance des travaux, le contrôle des coûts et du budget et, enfin, les communications. Tout partenariat avec un organisme public doit avoir un comité de coordination. Le comité de coordination est le lieu de concertation pour la gestion du projet et demeure le responsable d'une vision d'ensemble du projet et de sa réalisation.



Les compétences

Le choix des mandataires en matière de partenariat de réalisation est une décision importante dans le contexte de gestion de responsabilités partagées. En effet, cela implique de mettre la bonne personne au bon poste, ou autrement dit, de s'assurer des qualifications du mandataire en relation avec le rôle qu'il est appelé à jouer au sein d'un comité de coordination. Par exemple : le responsable de la surveillance de travaux devrait avoir les compétences requises.

L'adhésion

Il est nécessaire de rappeler que le partenariat repose sur la négociation d'une convention. Dans le cas du partenariat de réalisation, il faut prendre en considération qu'une convention bien négociée est le meilleur moyen d'assurer l'adhésion et la collaboration des partenaires.

Même si la contribution d'un partenaire est minime au plan financier, comme cela est souvent le cas pour les communes rurales, son adhésion doit être volontaire et il doit assumer une responsabilité au sein d'un partenariat de réalisation. Tous les partenaires se doivent de partager un projet commun et d'établir ensemble les modes de direction et de gestion du projet.

Communication

Les collectivités locales ont intérêt à ce que les activités du partenariat public soient connues par la population. La communication s'avère nécessaire lorsque, par exemple, des inconvénients pour les citoyens surgissent suite à des travaux publics dans les différents quartiers ou arrondissements.

4.4.2 Le partenariat de gestion

Avant-propos

Le partenariat de gestion n'est pas encore une réalité au Maroc, bien que certaines tendances vers ce type de gestion soient observables notamment en ce qui a trait au programme de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH). En effet, ce programme national tend à créer des partenariats avec les collectivités locales et la société civile (secteur associatif) afin d'améliorer le cadre socio-économique des milieux défavorisés.

Le partenariat de gestion est cependant une réalité au sein de la Communauté Européenne et en Amérique du Nord, afin de répondre, entre autres, à des problèmes socio-économiques tels que le chômage, l'exclusion sociale, etc., ou comme formule pour la gestion d'infrastructures ou d'équipements publics par un collectif d'organismes publics et d'associations de la société civile. Il est à prévoir que le Maroc s'engage progressivement vers une utilisation de ce mode de gestion compte tenu de ses efforts de décentralisation et de ses particularités et disparités régionales.

Les collectivités locales ont initié, au cours de la dernière décennie, des projets de société d'économie mixte (SEM) qu'elles ont finalement adapté à leurs besoins grâce à un nouveau cadre juridique constitué par la loi 17-08. Le partenariat de gestion devrait suivre le même cheminement et être adapté et intégrer éventuellement dans la panoplie des outils de gestion et développement du Maroc.

C'est donc dans ce contexte que nous introduisons les structures, les mécanismes et les conditions favorisant une utilisation optimale du partenariat de gestion. Notons que nous utilisons le terme de conseil d'administration à titre d'instance de délibération décisionnelle, conscient du fait qu'au Maroc, cette appellation est réservée au secteur privé, ce qui n'est pas le cas en Europe ou en Amérique du Nord.

Le partenariat de gestion

Cette forme de partenariat réfère à une durée de long terme puisqu'elle s'adresse principalement à la gestion d'infrastructures et d'équipements publics telle que la gestion d'un stade pour les grands évènements sportifs, d'un musée régional ou local, d'une base de plein air ou un camping, d'un aménagement forestier, de la promotion touristique, etc. Le partenariat public n'est pas nécessairement la seule solution, car un partenariat public-privé peut intervenir dans certains cas.

Le partenariat de gestion intervient également dans la gestion de programmes visant les secteurs socio-économique tels que le développement économique local, l'environnement, la santé et les services sociaux, dans ces secteurs où nous retrouvons des stratégies de partenariats multidimensionnelles, en ce qu'elles s'appuient sur la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs et de secteurs dont les collectivités locales afin de les amener à participer à la réalisation d'un projet commun. La collectivité locale est souvent l'instigatrice du partenariat et un partenaire financier important. La collectivité locale peut également inscrire ses interventions dans le cadre d'une politique nationale (ex. : la promotion de l'emploi, animation économique, exclusion sociale) et, dans ce cas, s'associer avec d'autres partenaires publics et la société civile pour ce faire. Ce type de partenariat fonctionne au mieux de ses possibilités dans des zones géographiques parfaitement délimitées, à l'identité spécifique. La durée de ce type de partenariat est étroitement associée au financement de ses activités.

Une analyse de la « Fondation européenne » qui s'appuie sur l'expérience de trente (30) études de cas de partenariats intervenant au plan socio-économique dans une dizaine d'États membres de la Communauté européenne en arrive à conclure que :

- les partenariats peuvent aider à développer un esprit de collaboration dans une collectivité locale, grâce à leur capacité de médiation et de négociation de perspectives communes entre des intérêts différents ;
- les partenariats locaux peuvent améliorer la prestation de mesures aux niveaux local et régional, tantôt par la mise en œuvre directe d'importants programmes intégrés, tantôt en qualité d'agent et d'intermédiaire, en améliorant l'interface entre les principaux intervenants ;
- cette faculté des grands partenariats locaux améliore les résultats des grandes politiques économiques, sociales et de l'environnement, en les adaptant aux capacités et aux besoins locaux et en introduisant un plus haut niveau de différenciation, de spécificité et de capacité d'ajustement aux besoins des groupes sociaux vulnérables et à des problèmes sociaux particuliers comme la délinquance, l'alcoolisme et la toxicomanie ;
- les partenariats locaux exercent une fonction d'apprentissage : ils constituent un forum pour l'innovation et l'expérimentation[23].

[23] Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Le partenariat local, une stratégie réussie pour la cohésion sociale, 189 pages, pp.130-131.



Les conventions de partenariat de gestion nécessitent pour leur gouvernance la constitution d'un conseil d'administration. En effet, le choix des orientations, la participation financière des partenaires, l'impact des activités du partenariat sur le public, concourent à impliquer directement les élus(es) des collectivités locales au sein d'un conseil d'administration. Dans un partenariat, les autres niveaux de gouvernement peuvent être représentés au conseil d'administration par des élus(es) ou des mandataires.

La représentation dans le secteur socio-économique

Dans le cas du partenariat public intervenant dans le secteur socio-économique, le conseil d'administration peut se limiter à des représentants de la collectivité locale et du secteur associatif. Cependant, lorsque le partenariat répond à une problématique complexe telle que la lutte contre le chômage ; le conseil d'administration peut reposer sur une structure de représentation « quadripartite » comme ce fut le cas du partenariat de Tallaght en Irlande pour contrer le chômage, où nous retrouvions les quatre principaux milieux concernés, soit la commune et d'autres partenaires du secteur public, les employeurs, les syndicats et le secteur associatif.

Il est aussi possible, dans ce secteur d'activités, de mettre en place des structures de partenariats complexes afin d'offrir une représentation à divers intérêts. Cela peut prendre la forme d'une assemblée générale annuelle ou d'une autre assemblée similaire, favorisant la participation d'un grand nombre de membres, tandis qu'un « noyau solide » de partenaires siège au conseil d'administration.

L'admissibilité du secteur associatif

La représentation du secteur associatif est importante, en l'occurrence lorsque de petites associations locales établissent des liens très forts avec les populations et lorsqu'elles ont une solide expérience dans la réponse aux besoins des groupes et des milieux défavorisés. Cependant, les collectivités locales doivent prendre en compte certains critères[24] en vue de l'admission d'une association au sein d'un partenariat.

Critères d'admissibilité

- Être une personne morale constituée en vertu de la législation en vigueur.
- Être doté de règlements généraux dûment approuvés en assemblée générale.

Critères d'analyse

- La conformité entre les activités réalisées par l'organisme et les objets de sa charte.
- La contribution de la collectivité dans la réalisation des activités (ex. : participation des personnes bénévoles ou militantes, prêt de locaux).
- Le dynamisme et l'engagement de l'organisme dans son milieu, la concertation avec les ressources du milieu (ex. : table de concertation, échange de services, partage de ressources).
- La réponse apportée aux besoins du milieu.

[24] Inspiré de : Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, Partenariat, cadre de référence régional, 2006, pp. 26-27.

- La mise en place de solutions concrètes, la capacité de l'organisme à rejoindre les personnes (ex. : nombre de personnes rejointes de façon régulière) et l'importance de la participation aux activités ainsi qu'à la vie associative de l'organisme (ex. : taux de fréquentation, taux d'occupation).
- La démonstration d'un fonctionnement démocratique (ex. : tenue de réunions du conseil d'administration, assemblée générale annuelle).
- La démonstration d'une gestion saine et transparente (ex. : le réalisme des prévisions budgétaires et la démonstration d'une viabilité financière).

Critères d'exclusion

- L'organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement d'employés rémunérés par l'organisme ou des personnes ayant des liens conjugaux ou familiaux.

Le financement et le partage du pouvoir

La prééminence du financement du secteur public dans le partenariat intervenant au plan socio-économique est une réalité. Une règle s'impose et qui réfère à l'essence même du partenariat, il s'agit du partage du pouvoir. Ainsi, indépendamment de la contribution de la collectivité locale et, selon le cas, des autres organismes du secteur public, le conseil d'administration doit refléter un équilibre dans sa représentation entre les différents acteurs qui le composent. La décision doit tendre vers un large consensus entre les partenaires plutôt qu'être imposée par un organisme disposant d'une majorité de voix au conseil d'administration.

L'expertise au sein de la représentation

Il est possible d'adjoindre au conseil d'administration, en fonction de la complexité des activités du partenariat, quelques experts au plan technique, juridique ou administratif. Ces experts doivent être considérés comme un support à la décision, et leur droit de participer au vote est laissé à la discrétion des conseils d'administration.

Ce support peut également provenir de commissions consultatives formées par le conseil des partenaires et regroupant des experts de différents champs d'activité, liés au domaine d'intervention du partenariat.

Structure et processus

De petits projets de partenariat de gestion peuvent s'appuyer sur des structures et des processus de travail relativement simples et informels, surtout s'il existe un niveau d'interaction entre tous les participants au plan des opérations et un fort engagement. Ainsi une structure de partenariat de gestion entre collectivités locales peut s'appuyer sur un coordonnateur et, selon le besoin, de quelques fonctionnaires provenant des collectivités locales qui exécutent, à temps partiel ou à plein temps la gestion du projet.

De même, pour le partenariat avec le secteur associatif, une structure légère peut reposer sur un coordonnateur ou animateur mis à la disposition de l'organisation par l'un des partenaires publics et le recours à du personnel bénévole provenant du secteur associatif. Également, une ou des organisations partenaires peuvent assumer la conduite de certaines ou de l'ensemble des activités du projet suite à des responsabilités déléguées par le conseil d'administration.

Les ententes de partenariat plus complexes qui s'adressent à la gestion de programmes



et/ou d'équipements d'envergures doivent conjuguer organisation et gestion avec flexibilité et innovation. Elles doivent s'inspirer des structures de gestion, à de nombreux égards, d'une entreprise ou d'un organisme public. Dans ce cas, la structure de gestion repose sur une équipe de projet et un directeur. Le rôle de l'équipe de projet est un des principaux facteurs décisifs pour le succès du partenariat. Ce rôle revêt un certain nombre de dimensions :

- l'équipe de projet peut jouer un rôle éminent dans la constitution du partenariat lui-même, en intervenant pour attirer des partenaires, consolider des relations de collaboration et obtenir des financements ;
- l'équipe de projet peut également jouer un rôle important dans la construction de relations plus forte avec les collectivités locales, et ce d'autant plus que, dans la plupart des cas, les représentants des partenaires au conseil d'administration ou autres comités ont tendance à siéger à temps partiel et que c'est alors l'équipe de projet qui représente la réserve de personnel, embauché à temps plein, sur laquelle le partenariat pourra s'appuyer ;
- plus important encore, l'équipe de projet joue un rôle pivot dans la mise en œuvre des stratégies et des programmes d'activité, soit directement (lorsque le partenariat fonctionne comme un organisme), soit en collaboration avec les organisations partenaires et les autres organismes[25].

Afin d'éviter que de telles structures deviennent trop lourdes et coûteuses, une équipe de projet restreinte peut s'appuyer sur la création de commissions, de groupes de travail ou d'autres dispositifs, chacun participant à soutenir la responsabilité de l'équipe dans un aspect particulier du partenariat. Cette méthode peut être parfaitement adaptée au contexte d'entente de partenariat associant plusieurs collectivités locales ou organisations diverses.

Compétence et formation

À l'instar du rôle essentiel que peut jouer l'équipe du projet, la contribution d'individus clés peut être déterminante pour le succès du partenariat de gestion. Il peut s'agir du responsable de l'équipe de projet mais aussi de représentants d'importants partenaires siégeant au conseil d'administration ou sur des commissions. Ce type d'individu possède la capacité de formuler la mission et la stratégie de partenariat et de convertir les sceptiques pour les amener à participer activement au projet. Les professionnels(les), comme les hommes et les femmes politiques, sont capables de jouer ce rôle. Cependant les ententes de partenariat doivent éviter que des personnes, comme le suggère l'étude française « se retrouvent au cœur d'un partenariat pour de mauvaises raisons ; satisfaire leur obsession aiguë de la «réunionite», aimer les contacts conviviaux avec un éventail de partenaires divers, donner l'impression de créer de l'agitation… et qui fleurissent dans un contexte… d'opacité des initiatives et de confusion des objectifs. » (Le Gales et Loncle, 1996)[26].

Le choix des partenaires est également une décision stratégique pour le succès d'une entente de partenariat de gestion. Une étude belge montre comment le partenariat Brutec, mis sur pied pour lutter contre l'exclusion sociale à Bruxelles, a pu associer les connaissances et les contributions de partenaires différents. L'étude attire particulièrement l'attention sur le type de compétences requises de l'ensemble des partenaires : le respect de l'autonomie de chaque partenaire, l'impartialité, la façon d'assurer un traitement équitable à chacun des partenaires, la coopération, le partage d'expérience et la diffusion systématique de l'information. Par ailleurs, l'étude belge souligne qu'un projet en partenariat nécessite à la fois des compétences et de la passion, c'est-à-dire une adhésion de tous les partenaires et de tous les intervenants aux

[25] Fondation européenne, op .cit. pp. 121-122.
[26] Fondation européenne, op. cit. p. 123.

objectifs du partenariat. [27]

En ce qui concerne le partenariat impliqué dans le secteur socio-économique (par exemple au plan de l'emploi, de l'exclusion sociale, du développement économique, etc.), certaines compétences sont plus susceptibles d'être nécessaires que pour d'autres partenariats. Ci-dessous, une liste de compétences qui peuvent être prises en compte pour le choix des membres du partenariat, tant au plan de la composition du conseil d'administration que de l'équipe de projet.

- évaluation des conditions socio-économiques du milieu ;
- organisation du milieu de vie tant au plan de ses structures que de ses activités ;
- principes de développement communautaire ;
- établissement d'entreprises communautaires ;
- rédaction de propositions et de recherche de subventions ;
- établissement d'un lien de confiance et création de liens avec la collectivité ;
- données de base concernant le développement environnemental, économique et le perfectionnement des ressources humaines (et les liens entre eux) ;
- marketing, publicité et relation avec les médias ; conclusion de marchés avantageux ;
- formation de dirigeants.

Comme les compétences et l'expertise sont nécessaires pour tous les aspects du partenariat, la formation est presque toujours perçue comme une priorité. Le fait de savoir sur quel secteur du travail l'accent devra être mis donnera une certaine idée de ce qui pourrait être nécessaire au plan de la formation. Les demandes au chapitre de la formation provenant du partenariat englobent des éléments comme l'animation, le secrétariat ou la tenue de livres, les techniques de travail de groupe ou de travail d'équipe et toutes les connaissances spéciales liées aux buts du partenariat[28].

L'égalité des hommes et des femmes

Les questions d'égalité des hommes et des femmes recoupent les problèmes de représentation du secteur public (et notamment de la commune), du secteur privé et du secteur associatif dans la coopération et le partenariat. Avec un fort appui de l'État, les communes doivent jouer un rôle actif dans la représentation des femmes sur les conseils d'administration et au sein du personnel d'encadrement des instances de coopération et de partenariat. Un bon exemple de l'intervention d'un Etat dans ce domaine est la mise sur pied de règles de « quotas » pour ce faire, comme ce fut le cas en Irlande.

« La représentation des femmes dans les partenariats est désormais abordée de recommandation de la deuxième commission sur le statut des femmes en Irlande, les nouvelles procédures de «quotas», introduites par le gouvernement (ADM, 1996), stipulent désormais que les partenariats doivent veiller à une représentation d'au moins 40% de femmes à leur comité de gestion. Dans le partenariat de Tallaght, 41% des membres du comité de gestion sont des femmes, résultat rendu possible grâce à la recommandation sur les quotas et à la présence, de forts réseaux féminins locaux, qui ont veillé à ce que ces questions soient soulevées. Or, malgré tout, le faible nombre de femmes à des postes élevés dans les organisations partenaires freine la poursuite d'une politique d'égalité des chances.

[27] Fondation européenne, op .cit, p. 123.
[28] Inspiré de : Direction des Ressources Humaines du Canada (DRHC), Guide du partenariat 2000, 1981, p. 55.



Il est encore trop tôt pour dresser un bilan global de l'effet des quotas irlandais dans la pratique, mais en cas de réussite, ils pourraient constituer une référence pour les autres pays et programmes. »[29]

Les collectivités locales devraient demander aux instances de coopération et de partenariat d'accorder une attention spéciale aux questions d'égalité des chances dans leurs stratégies, dans leurs plans d'action, dans l'élaboration de leur organisation et de leurs processus de travail, par la définition de quotas ou par tout autre moyen.

Stratégie de communication

Le partenariat de gestion est souvent appelé à fournir et recevoir une grande quantité d'informations. Le fait de fournir de l'information de manière organisée est l'amorce d'une stratégie de communication. La plupart des ententes de partenariat de gestion ont besoin d'une stratégie ou d'un plan de communication. Cette stratégie devrait comprendre les éléments suivants :

- l'information quotidienne, hebdomadaire ou mensuelle destinée au groupe de partenaires ;
- l'information générale destinée aux autres parties concernées (brochures ou documentation à distribuer) ;
- l'information particulière destinée aux médias ou aux bailleurs de fonds ;
- l'information destinée au grand public.

L'évaluation

L'évaluation est une étape importante qui permet à l'entente de partenariat de gestion de juger de ses progrès et de mesurer sa réussite. L'évaluation doit être perçue comme une constance et elle ne s'effectue pas seulement à la fin du travail. Lorsque les collectivités locales participent au financement (avec la possibilité d'autres fonds gouvernementaux), l'évaluation doit porter sur l'utilisation des fonds, les mesures de réussite et les systèmes de suivi.

Vision partagée du partenariat et plan d'action

Une vision est une image que l'on se fait de l'avenir idéal en pensant aux réalisations potentielles du partenariat.

La visualisation est le moyen idéal d'entreprendre l'élaboration initiale d'un partenariat. Les gens qui se rassemblent parce qu'ils ont un intérêt ou une préoccupation en commun ont tendance à simplement discuter de la problématique ou de l'enjeu. La visualisation incite à voir les aspects positifs et/ou la situation idéale, et permet de rêver un peu à l'avenir. Il est plus facile de passer à l'action lorsque nous avons une meilleure idée de ce que peut nous réserver l'avenir.

Voici des exemples d'énoncés de vision :

- Les enfants de notre commune pourront jouer dans un endroit sécuritaire et agréable.
- Par l'entremise de notre travail, la qualité de vie de notre commune sera améliorée afin que les gens, les familles et les entreprises jouissent d'une plus grande liberté et aient davantage confiance dans l'avenir.

[29] Fondation européenne, op. cit. p. 114.

- Notre partenariat fonctionnera bien, générera des emplois et sera reconnu comme un exemple à suivre au sein de notre collectivité, pour la qualité de ses activités et la collaboration sociale.

Mais une vision et des mots ne sont pas suffisants pour maintenir un partenariat. Ils fournissent un aperçu de ce qui doit être fait et de la façon de le faire. La vision, les objectifs et les plans d'action devraient faire partie d'un même document. Ce document devrait être utilisé comme principal outil pour gérer l'entente de partenariat et s'assurer qu'elle produit les résultats escomptés. Ceux-ci entraînent presque toujours des coûts, ce qui oblige les partenaires à générer des revenus. Les fonds doivent être suffisants. S'ils ne le sont pas, on doit élaborer un plan pour les obtenir tant aux plans de l'exploitation du partenariat que de la réalisation des objectifs.

Il faut définir clairement les rôles et les responsabilités des gens et reconnaître qu'ils peuvent changer avec le temps. Une évaluation annuelle des rôles, des responsabilités et de la contribution est souhaitable.

4.5 Les éléments clés d'une convention de partenariat

Observations

Il y a lieu de prendre note que nous ne retrouvons pas dans les conventions de partenariat public que nous avons consultées, une clause relative aux communications externes. Les communes ont intérêt à ce que cette disposition soit incluse dans les conventions afin d'être en mesure (en disposant des fonds pour ce faire) d'informer la population de l'objet de la convention, de sa durée, des avantages du projet pour la communauté ainsi que des inconvénients associés aux travaux. En cas de litige, l'arbitrage demeure la solution la plus simple et dans ce contexte, les partenaires devraient pouvoir s'entendre pour désigner à titre d'arbitre, un magistrat siégeant dans la région. Enfin, le financement supplémentaire d'un projet fait souvent l'objet d'une entente à intervenir. Il serait préférable de prévoir et inclure les dispositions nécessaires dans l'entente, ce qui éviterait les différents et les délais de réalisations des travaux. Le tableau suivant introduit les éléments clés d'une convention de partenariat de réalisation ou de gestion.

Tableau 4.1
Les éléments clés d'une convention

Éléments clés de convention	Réalisation	Gestion
• Présentation des partenaires et de leurs représentants	*	*
• Objet de la convention • Énoncé des objectifs et des activités à réaliser.	*	*
• Financement du projet et les quotes-parts • Les modalités du financement, le besoin de financement supplémentaire, et la présentation d'un budget financé par les partenaires selon une répartition à convenir.	*	*
• Versements des quotes-parts • Il s'agit de préciser la ou les dates pour le versement des quotes-parts et au profit du partenaire qui assure la gestion financière du projet.	*	*
• Échéancier de réalisation du projet	*	*
• Partage des responsabilités	*	*
• Validité de la convention • La date d'entrée en vigueur et de terminaison de la convention.	*	*
• Coordination • La détermination du président du comité de coordination, de la fréquence et du lieu des rencontres.	*	*
• Modalités de modification de la convention	*	*
• Mode de résolution des conflits	*	*
• Contexte juridique • Préciser le cadre juridique auquel se réfère la coopération ou le partenariat.		*
• La nomination au conseil d'administration et le choix des principaux responsables • En ce qui concerne la coopération référant au groupement de communes, la Charte communale est le guide en cette matière. En ce qui a trait au partenariat, il faut inclure une clause à cet effet dans le projet de convention à intervenir.		*
• Les délibérations du conseil d'administration • Décrire le mode de fonctionnement du conseil ou se référer à un code de conduite des réunions.		*
• La structure de gestion préconisée • Il faut préciser s'il y a formation d'une équipe de projet et les modalités de recrutement ou s'il y a délégation de responsabilités à un ou des partenaires ; le tout en vue de la gestion de la réalisation des activités du projet de coopération ou de partenariat.		*

Tableau 4.1
Les éléments clés d'une convention

Éléments clés de convention	Réalisation	Gestion
• La communication interne et externe • Maintenir à la fois les partenaires et la population informés de l'avancement du projet et de ses réalisations.	*	*
• Plan d'action • Une clause de la convention devrait rendre obligatoire la préparation d'un plan d'action et son adoption par le conseil d'administration.		*
• Audit • Les conventions de coopération et de partenariat doivent inclure une clause afin qu'il y ait une évaluation, selon un échéancier à établir, de la performance du partenariat, un contrôle des dépenses en fonction des orientations du plan d'action et une vérification financière.		*
• Terminaison du partenariat • Les modalités de terminaison de la convention de coopération et de partenariat devraient être clairement énoncées tant au plan de la disposition des ressources humaines, des équipements et locaux et des surplus ou déficits d'exploitation.		*



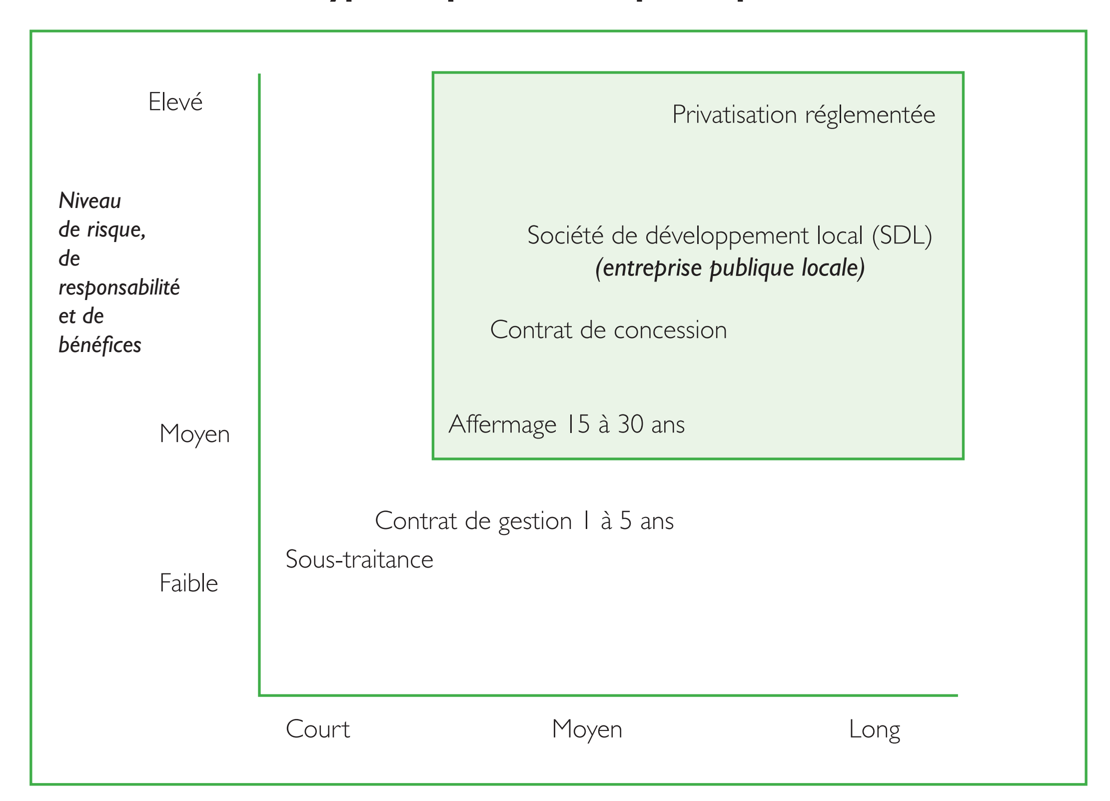
5. Les partenariats public-privé et la gestion déléguée

5.1 Définitions

Les partenariats public-privé (PPP) ne constituent ni une révolution ni même une véritable nouveauté : ce n'est pas d'hier que des travaux ponctuels et même l'opération en continu d'un service public sont confiés à des entreprises privées.

Ce qui est toutefois un peu différent avec les PPP, selon la formule en vogue actuellement, c'est une plus grande implication qu'auparavant du partenaire privé, notamment dans le financement des immobilisations et une plus longue durée des engagements mutuels.

Figure 5.1
Types de partenariats public-privé



À la lumière de la multiplication des expériences dans différents pays, on peut dégager un certain consensus quant à la définition d'un PPP. Nous retenons la définition suivante :

Un partenariat public-privé (PPP) est un contrat :

- à long terme, par lequel une commune associe une entreprise du secteur privé, à la conception, la réalisation et l'exploitation de projets de l'administration publique ;
- qui établit un partage des responsabilités, des risques et des bénéfices entre les partenaires privé et public ;
- qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer une prestation de service aux citoyens ;

- de telles ententes peuvent s'appliquer à des projets d'infrastructures ou d'équipement ou encore à la prestation de services aux citoyens et impliquer une participation au financement de la part des entreprises privées[30].

La figure 5.1 situe les PPP dans un continuum de partenariats ; au-delà de ceux-ci il y a le recours à la privatisation pure et simple. Par contre, les quatre (4) types retenus pourraient être subdivisés selon les pays (voir annexe C pour des types communs en Amérique), mais essentiellement cette dénomination englobe l'ensemble des contrats possibles, sachant que ceux-ci doivent se conformer à la législation du pays dans lequel ils ont cours.

L'affermage édicte que les usagers rémunèrent directement la firme privée, qui assume entièrement l'exploitation d'installations ainsi que les risques financiers qui en découlent. Le contrat d'affermage définit la nature des services à offrir ainsi que des garanties pour les usagers. Des modalités de tarification et d'ajustement des prix ainsi que de révision de l'entente sont définies dans les contrats dont la durée varie habituellement de 10 à 30 ans. Un double contrôle par les élus et les tribunaux s'applique sur ces contrats.

Le contrat de concession stipule que la firme contractante devient responsable de la gestion de l'ensemble des installations habituellement pour une période moyenne de 25 à 30 ans, les autorités publiques redevenant propriétaires des installations à la fin du contrat. Le contrat implique cependant le financement et la réalisation d'investissements de la part de la firme contractante au cours de l'entente.

Dans ces deux premiers cas, on parle aussi de gestion déléguée.

La société de développement local (SDL) (Maroc) (ou l'entreprise publique locale (EPL) en France) est un partenariat dérivé des PPP dont l'objectif est d'intégrer les modes de gestion du secteur privé tout en maintenant un élément de contrôle administratif par les autorités publiques. Ce modèle permet également des transferts technologiques du privé vers le public ou inversement. En France, une EPL est une société anonyme dont le capital est majoritairement détenu par l'État ou par la commune, le département, la région, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'établissements publics et pour partie par des partenaires économiques et financiers privés.

L'EPL a des liens évident avec le partenariat de type PPP, mais elle se distingue par un historique de près de 100 ans lui ayant permis de s'adapter aux changements économiques. De plus, comme son nom l'indique, elle constitue, à la différence des autres PPP, une société juridique bien encadrée par la législation, comme cela est maintenant le cas au Maroc. Les entreprises publiques locales (EPL) de l'Union Européenne font tellement partie du paysage communal qu'on en dénombrait plus de 16 000 en 2007, avec 1,1 million d'employés et 140 milliards d'euros de chiffre d'affaires soit 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) de l'UE[31]. Elles œuvrent dans plusieurs secteurs économiques et en France elles ont mis sur pied la Fédération des EPL qui parraine une école de management de dirigeants des EPL et un Institut de formation des administrateurs des EPL.

Compte tenu de l'intérêt des autorités marocaines pour cette forme de partenariat, le chapitre suivant apportera un éclairage complémentaire.

La privatisation réglementée fait en sorte que l'ensemble des actifs et leur exploitation sont transférés au secteur privé dans un cadre réglementaire prédéfini. Une régie, ou une autre forme d'organisme réglementaire, est chargée de définir des normes de qualité et de protection des consommateurs. Les tarifs sont également fixés par l'organisme réglementaire et prélevés directement par la firme qui dispense les services. Les privatisations peuvent être accompagnées de plans d'investissements[32].

[30] Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, Politique cadre sur les partenariats public-privé, janvier 2004, p. 8.
[31] Site internet de la Fédération des SEM www.fnsem.asso.fr.

5.2 Mise en contexte

Nous avons vu qu'au cours des dernières décennies, les institutions publiques ont connu des difficultés à financer des projets d'envergure. De plus, nous avons été les témoins d'une remise en question de l'État providence, et de l'ouverture de l'État à la concertation et à la participation de la société civile pour le choix et la réalisation de projets. L'évolution des PPP a suivi ces changements et a permis le développement de nombreux projets dans les pays qui ont su établir le cadre légal nécessaire. Des institutions financières ont par ailleurs mis en place des produits adaptés à cette nouvelle réalité.

Au plan mondial, les PPP sont particulièrement présent au plan du transport, des édifices publics et de l'alimentation en eau potable. Le tableau suivant donne une idée de la situation mondiale des PPP dans le secteur[33] du transport.

Tableau 5.1
Nombre et valeur des PPP reliés au transport dans le monde

Région	Projets planifiés et consolidés de 1985 à 2004				Projets consolidés et complétés de 2004 à 2010			
	≠	%	Milliards	%	≠	%	Milliards	%
Afrique	14	2%	4,8	1%	7	2%	3,7	2%
Asie	137	21%	83,9	26%	72	20%	44,5	28%
Europe	205	31%	139,1	43%	91	25%	58,1	37%
Amérique	126	19%	26,2	8%	83	23%	18,9	12%
Amérique du Nord	174	27%	70,8	22%	106	30%	32,2	20%
Total	65	100	324	100	35	100	157	100

On constate que les agences de transport à travers le monde font face à des problèmes budgétaires dus au fossé entre les coûts d'entretien et de construction, d'une part, et la disponibilité des fonds publics, d'autre part. En Europe, depuis les années 90, la situation économique et politique a incité les autorités à développer la formule PPP. Aux États-Unis, la congestion croissante, les difficultés d'accessibilité, les délais de livraison, les équipements obsolètes ont mis en évidence que les approches traditionnelles ne répondaient plus aux besoins. Les Américains se sont inspirés des expériences étrangères pour produire en juillet 2007 un guide d'implantation des projets d'infrastructures de transport en mode PPP. Ce développement tardif s'explique par deux facteurs :

- les agences américaines opèrent dans un mode très strict de délimitation des responsabilités et rôles entre le public et le privé, et la notion de partage de risque et de profits était méconnue ;
- de nombreux obstacles légaux et institutionnels ont ralenti même la mise en œuvre de projets pilotes.

Les PPP se sont également imposés dans le secteur des édifices et terrains publics. Ces derniers sont alors utilisés comme levier pour générer des investissements privés et ainsi

[32] Gouvernement du Québec, Ministère des Relations internationales du Québec, Mode de gestion des services municipaux et partenariats public-privé dans le monde. Série sur les enjeux internationaux de l'eau, 1999, 18 pages, pp. 6-7.
[33] U.S. Department of Transportation Federal Highway administration. User guidebook on implementing Public-Private Partnerships for transportation Infrastructure Projects in the United States, July 7, 2007, p. 64.

accroître à long terme les revenus publics. Dans les situations budgétaires difficiles, les PPP apparaissent comme particulièrement attrayants en regard de la disponibilité de capital privé pour la gestion et le développement de ces actifs immobiliers. Les principaux défis des organismes publics en ce domaine sont :

- surplus et/ou sous utilisation des actifs immobiliers ;
- détérioration des actifs immobiliers ;
- informations non fiables sur l'état de ces actifs ;
- nombre important de baux coûteux ;
- nécessité de mise aux normes de sécurité.

Dans le domaine des services d'eau, malgré les progrès substantiels réalisés au cours des quinze (15) dernières années, plusieurs défis persistent, notamment une augmentation des coûts reliée à la rareté grandissante de la ressource, à une mauvaise gestion des services ainsi qu'à la contamination et à la pollution des ressources en eau. Les villes des pays en développement font face à ces défis dans un contexte budgétaire extrêmement difficile, ce qui les pousse à rechercher des solutions novatrices. La recherche de capitaux pour réaliser les investissements requis de même que des préoccupations d'économie et d'efficacité mènent plusieurs collectivités locales à solliciter l'appui du secteur privé.

En 1996, on dénombrait 75 nouveaux projets majeurs de partenariats dans le monde. Le secteur privé y trouve évidemment son avantage en termes de rendement sur le capital investi ou de bénéfices d'exploitation. Les modes de rémunération des firmes privées varient et peuvent impliquer une tarification directe des clients industriels et des ménages. Cette tarification peut être liée à la consommation, comme en France ou en Allemagne, ou indépendante des quantités consommées comme c'est le cas aux États-Unis et au Canada. Un recensement avait été fait en 1999 pour identifier les types de partenariats utilisés en ce domaine, le tableau 5.2 en donne l'illustration[34].

Tableau 5.2
Types de PPP pour des services d'eau dans le monde (non exhaustif)

Services d'eau					
Types de PPP	Contrat de gestion	Affermage	Contrat de concession	SEM	Privatisation réglementée
Pays/ville	Gdansk/Pologne	France	France	Allemagne	Angleterre
	Luanda/Angola	Australie	Argentine	Suisse	Chili
	Mexico/Mexique	Nouvelle-Zélande	Macao	Portugal	
		Sénégal	Côte d'Ivoire	Espagne	
		Jamaique	Australie		
		Guinée	Chine		
			Malaise		

[34] Gouvernement du Québec, Ministère des Relations internationales du Québec, Mode de gestion des services municipaux et partenariats public-privé dans le monde. Série sur les enjeux internationaux de l'eau, 1999, pp. 6-7.



Si on remarque un certain éventail de PPP dans chaque région, il nous est apparu que l'on pouvait dégager certains modèles. Le modèle britannique privilégie, depuis le début des années 80, une forme de partenariat de type privatisation réglementée, la privatisation complète des services d'utilité publique, locaux et nationaux, en laissant à l'autorité administrative le soin d'opérer une régulation par des procédures mi-administratives et mi-judiciaires. Il se présente comme une recherche délibérée de l'optimum économique en diffusant la gestion privée, mais en maintenant des contrôles publics destinés à garantir le bon fonctionnement du marché, là où il subsiste, ou à mettre l'entreprise qui est en position de monopole dans l'obligation de respecter certaines règles ou de supporter certaines concurrences ; les organes de contrôle ont pour mission de protéger le consommateur (usager) du service, qui se voit reconnaître une incontestable priorité, et de maintenir les conditions minimales de ce que l'on appellerait service public ailleurs.

À titre d'exemple, l'Angleterre et le Pays de Galles ont procédé à une privatisation complète des services d'eau potable et d'assainissement avec l'adoption du Water Act en 1989. Dix entreprises couvrent maintenant l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement des eaux usées et 22 autres s'occupent uniquement de l'acheminement en eau potable. Des monopoles territoriaux sont maintenus pour l'assainissement alors que l'on favorise la compétition sur le plan de l'acheminement de l'eau potable. Les services d'eau sont régis par un bureau de réglementation (Office of Water Services) qui fixe les indices de prix ainsi que les normes de qualité de l'eau et les modalités de service.[35]

En France, les communes supervisent la gestion des services d'eau et d'assainissement. Les communes sont propriétaires des installations d'épuration et de traitement des eaux usées de même que des réseaux de canalisation. La gestion de ces équipements peut cependant être assumée par les autorités publiques ou déléguée à des firmes privées. Le partenariat public-privé existe depuis le siècle dernier dans ce pays.

Les communes concluent généralement des ententes de concession ou d'affermage avec des firmes privées pour des périodes variant de 10 à 30 ans. Le contrôle légal des contrats et des services s'effectue par les tribunaux et un contrôle démocratique s'applique par l'intermédiaire des autorités communales élues.

Au-delà des grands équipements et services traditionnels (énergie, eau, déchets, etc.) se développent de nouveaux lieux de partenariat. Des collectivités locales plus autonomes cherchent des partenaires dans des secteurs qui étaient peu pénétrés par des entreprises privées : l'audit et le conseil, l'assistance juridique, la communication et l'information, les services aux personnes âgées, la sécurité même pour des marchés très segmentés de surveillance[36].

La province de Québec (Canada) s'est dotée d'une politique cadre en matière de partenariat public-privé. Cette politique reflète l'intention du gouvernement de recourir davantage à ce mode de réalisation de projets, à l'instar de plusieurs gouvernements qui l'ont implantée avec succès, tant au Canada qu'à l'étranger. Obtenir des services de meilleure qualité au meilleur coût, faire appel à l'innovation et à l'expertise du secteur privé lorsque cela s'avère avantageux, réduire les coûts, les délais et les risques inhérents aux projets d'infrastructures ou de prestations de services et tirer pleinement avantage de la concurrence, tels sont les véritables objectifs poursuivis.

Cette politique propose une démarche d'évaluation structurée des projets offrant un potentiel

[35] Gouvernement du Québec, Ministère des Relations internationales du Québec, Mode de gestion des services municipaux et partenariats public-privé dans le monde. Série sur les enjeux internationaux de l'eau, 1999, p. 9.
[36] Chatrie Isabelle, Uhaldeborde Jean Michel, Partenariat public et privé et développement territorial, Édition le Monde, p. 119.

de partenariat public-privé. Cette démarche repose notamment sur l'élaboration d'un dossier d'affaires, qui doit démontrer que les citoyens en sortiront véritablement gagnants, tant sur le plan des coûts que de la qualité des services.

Cette approche se distingue de la privatisation puisque le gouvernement du Québec garde la maîtrise d'œuvre du projet et en partage les risques. Ceux-ci sont assumés par les partenaires qui peuvent le mieux les contrôler.

De plus, l'expertise et l'autorité en la matière sont regroupées au sein d'une même agence dont le mandat est de conseiller, de généraliser les meilleures pratiques et de standardiser les processus et la documentation. L'agence veille aussi à encadrer et à soutenir les ministères et les organismes pour évaluer les projets, choisir le meilleur partenaire, négocier les ententes et en assurer le suivi[37].

Au Maroc, l'intérêt pour les partenariats est manifeste et en 2006, le Ministère de l'Intérieur, dans une publication intitulée « Gouvernance des villes » inscrivait clairement :

La gouvernance des villes implique la mise en cohérence des efforts des opérateurs économiques aux projets des élus par l'amélioration du partenariat public/privé.

Les opportunités qu'offrent le développement concerté et participatif et l'action partenariale pour la gestion des services publics, et la mobilisation des financements extra-institutionnels ont incité les pouvoirs publics à prévoir un large éventail d'instruments juridiques et économiques : convention de coopération et de partenariat, sociétés d'économie mixte et divers modes de gestion des services publics locaux.

La Charte communale 2002 a ainsi innové en la matière… elle autorise de manière explicite les communes à engager… toutes actions de partenariat avec l'administration et les acteurs économiques et sociaux privés.

…le législateur a adopté en 2005 une loi sur la gestion déléguée des services publics locaux par le secteur privé.

Le cadre juridique de la décentralisation permet aux collectivités locales de s'associer aux opérateurs économiques privés par la création ou la participation aux sociétés d'économie mixte. Les principaux champs d'intervention des sociétés d'économie mixte au Maroc aujourd'hui sont les transports, l'aménagement urbain, l'aménagement et le logement[38].

Au Maroc, l'eau et la collecte et le traitement des déchets sont parmi les secteurs les plus concernés par les PPP. Par exemple, de nos jours, environ 50 % de la population urbaine dispose d'un service de nettoiement et de collecte des déchets géré par des entreprises privées. Les tableaux suivants introduisent quelques exemples de la gestion déléguée pour les décharges et les services de collecte et nettoiement.

Tableau 5.3

[37] Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, Politique-cadre sur les partenariats public-privé, janvier 2004, p. i.
[38] Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur Rencontres des collectivités locales 2006 Gouvernance des villes, pp. 19 à 21.

Recensement du Ministère de l'Intérieur sur la gestion déléguée relative aux déchets - 2007 (décharges contrôlées)

Gestion déléguée des décharges contrôlées		
Communes	Société	Durée du contrat (AN)
Fès	EDGEBERO INTERNATIONAL/ECOMED (AMERMAR)	10
Berkane	VEOLIA (FRN)	10
Oujda	CSD/CRB SARL (GRP MAR-SUISSE)	15
El Jadida	SEGEDEMA (FRN)	15
Kénitra	SOS NDD (MAR)	10
Essaouira	GMF (MAR)	10
Décharge intercommunale Oum Azza Rabat Salé Témara et voisines	PIZZORNO, SEGEDEMA, DRAGUI TRANSPORT SAVATRAM SEGEDEMA (FRN)	20

Tableau 5.4
Recensement du Ministère de l'Intérieur sur la gestion déléguée relative aux déchets (collecte et nettoiement)

Gestion déléguée services de collecte et de nettoiement		
Communes	Société	Durée du contrat (AN)
Nador	NAKAWA (ESP)	7
Rabat Agdal Riad	SEGEDEMA (FRN)	7
Rabat Hassan	CGSPONYX MAROC (FRN)	6
Rabat Youssoufia	TECMED (ESP)	6
Rabat Yacoub El Mansour	SOS/NICOLLIN (GRP FRN-MAR)	6
Meknès Hamria	SEGEDEMA (FRN)	7
El Jadida	SEGEDEMA/DRAGUI TRANSPORT	7
Oujda (4CU)	CGSP/ONYX	7
Kénitra Maamora	SEGEDEMA/DRAGUI TRANSPORT	7
Maaknassat Azzaytoun	SEGEDEMA (FRN)	7
Salé Bab Lamrissa	SOS/NDD (MAR)	6
Kénitra Saknia	SOS/NDD (MAR)	7
Safi	CGSP/ONYX	7
Casablanca Z1	SMARCOLECT (MAR)	10
Casablanca Z2	TECMED (ESP)	10
Casablanca Z3	SEGEDEMA (FRN)	10
Sidi Bennour	SEGEDEMA (FRN)	7
Azemmour	SEGEDEMA (FRN)	7
Mohammedia	TECMED (ESP)	7
Fès (1)	GMF (MAR)	9
Khouribga	TECMED (ESP)	10
Meknès Ismailia	TECMED (ESP)	7
Essaouira	GMF (MAR)	10
Beni Mellal	TECMED (ESP)	7
Fquih Ben Salah	SOS NDD	7

Gestion déléguée services de collecte et de nettoiement		
Communes	Société	Durée du contrat (AN)
Ouezzane	Tout propreté (MAR)	7
Tanger	TECMED (ESP)	7
Souk Sebt	TECMED (ESP)	7
Marrakech lot 1 (Men et Gue)	TECMED (ESP)	7
Marrakech lot 2 (Med, Sid Yous, Ennk)	SEGEDEMA (FRN)	7
CR Mly Abdellah	SEGEDEMA (FRN)	7
Berrechid	TECMED (ESP)	7
Tétouan	TECMED (ESP)	
Sebt Gzoula et Jamaat Shaim	SOTRADEMA ET GEO PRO ENVRT (MAR)	4
Chemmaia et Youssoufia	SOTRADEMA ET GEO PRO ENVRT (MAR)	7
Immouzzer	Tout propreté (MAR)	7
Témara	VEOLIA (FRN)	7

Plusieurs de ces conventions ont expirées mais illustrent des expériences marocaines.

En ce qui concerne la gestion de l'eau et de l'assainissement, les tableaux suivants en introduisent les différentes formes de gestion, incluant la gestion déléguée. Ces données proviennent de la Division de l'Eau et de l'Assainissement de la DGCL.

Tableau 5.5
Mode de gestion des services de distribution d'eau potable au niveau des villes et centres urbains - 2008

Mode de gestion	Villes et centres urbains		Population en 2004	
	≠	%	≠	%
Gestion communale	31	9%	196 683	1%
Régies autonomes	62	17%	5 421 281	33%
Office National de l'Eau Potable	238	67%	4 719 695	29%
Délégataires privés (Lydec, Redal, Amendis)	25	7%	6 125 975	37%
Total	356	100%	16 463 634	100%

Tableau 5.6
Mode de gestion des services d'assainissement liquide au niveau des villes et centres urbains - 2008

Mode de gestion	Villes et centres urbains		Population en 2004	
	≠	%	≠	%
Gestion communale	242	68%	3 457 172	21%
Régies autonomes	36	10%	4 747 900	29%
Office National de l'Eau Potable	53	15%	2 132 587	13%
Délégataires privés (Lydec, Redal, Amendis)	25	7%	6 125 975	37%
Total	356	100%	16 463 634	100%

Tableau 5.7
Mode de gestion des services de distribution d'eau potable

et d'assainissement liquide au niveau des centres ruraux - 2008

Mode de gestion	Villes et centres urbains		Population en 2004	
	≠	%	≠	%
Gestion communale	406	45%	76	94%
Régies autonomes	26	3%	-	0%
Office National de l'Eau Potable	270	30%	2	2%
Délégataires privés (Lydec, Redal, Amendis)	20	2%	3	4%
Associations d'usagers	181	20%	-	0%
Total	903	100%	81	100%

5.3 Expériences des collectivités locales... Mise en contexte

Le phénomène de la mondialisation de la fin du XXe siècle a obligé les Etats et tout particulièrement les collectivités locales à revoir les modalités de réalisation de leur mission. En effet, la compétition créée par les forces économiques internationales a eu pour conséquence une diminution marquée des recettes pour les raisons suivantes :

- exaspération des contribuables ;
- croissance de la demande de service ;
- transferts insuffisants des paliers supérieurs de gouvernement ;
- incapacité d'endettement.

Ce problème ne semble pas prêt de se résorber et oblige les responsables à réfléchir sur les façons de faire. Plusieurs collectivités locales à travers le monde, autant dans les régions développées que dans les économies émergentes, ont considéré et souvent adopté des PPP, et ce, pour les raisons suivantes :

- diminution des coûts de construction pour des projets majeurs ;
- économies de coûts d'opération lorsque le partenaire privé opère déjà des projets semblables ailleurs. Il peut alors bénéficier de personnel formé, d'économies d'échelle sur les achats et d'une répartition des frais administratifs ;
- échéancier de réalisation plus court du fait qu'il y ait moins d'intervenants puisque toutes les étapes (conception jusqu'à la construction) sont regroupées chez le même fournisseur ;
- diminution des risques selon le niveau d'implication du partenaire privé ;
- plus grande diversité d'options de financement car le partenaire privé peut, lui, obtenir du financement sur le marché privé. De plus, le partenaire privé peut, plus facilement, revoir sa structure de financement ;
- amélioration de la fonction management. Les gestionnaires publics pouvant accorder plus de temps à des tâches de planification, de supervision et de contrôle ;
- augmentation des revenus sous forme de partage des profits, paiements de redevances ou de location par le partenaire privé ou encore par des revenus de taxes foncières provenant du nouveau projet ;
- meilleure utilisation des équipements lorsque le partenaire en fait une mise en marché efficace ;
- meilleur entretien des équipements car le partenaire privé est motivé à protéger la valeur

de son actif ;

- offre d'un service à sa réelle valeur car le partenariat doit dégager un revenu assuré ;
- plus grande indépendance de gestion car l'influence politique est absente des opérations quotidiennes.

Tous ces avantages ne sont ni tous ni toujours présents, loin de là. D'où la nécessité d'un processus d'analyse exhaustif. Nous verrons à la section 5.7.4 comment ces avantages camouflent parfois une réalité très différente.

Les activités pour lesquelles les PPP sont le plus souvent envisagées sont les suivantes mais l'annexe D en donne une liste plus exhaustive selon des types de PPP :

- traitement des eaux usées ;
- gestion des déchets (collecte et disposition) ;
- distribution d'électricité ;
- distribution de l'eau ;
- construction et/ou gestion de stationnements, ponts, routes, aéroports, métro ;
- construction et/ou gestion de stades, de parc ;
- construction et/ou rénovation de propriétés publiques.

Les PPP sont une réponse aux défis urbains posés, entre autres, par les services d'eau. Outre l'injection des capitaux nécessaires à la construction ou à la modernisation des réseaux, les autorités publiques espèrent améliorer leur gestion en profitant d'une expertise, d'une spécialisation et d'une rigueur administrative permettant de diminuer les coûts des services pour la collectivité. Cette rigueur administrative passe par une intégration de la gestion des services d'eau et d'assainissement qui est souvent caractérisée par un morcellement territorial ou organisationnel[39].

Mais il demeure que les collectivités locales qui sont tentées par le recours aux PPP, présentent probablement l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes :

- elles font face à des responsabilités pour lesquelles elles ne sont pas équipées (ressources humaines, équipements, expérience) ;
- elles ne parviennent pas à résoudre un problème et ce, depuis plusieurs années ;
- elles ne peuvent faire face à une croissance de la demande ;
- elles subissent des pressions en ce sens.

Et quelles que soient les raisons qui poussent une collectivité locale à envisager le recours à un PPP, elle se doit de bien analyser les opportunités avant de finaliser toute entente.

5.4 Les principes directeurs devant guider à la constitution d'un PPP

Tout PPP se situe dans un contexte de la gestion de fonds publics et doit se finaliser par un contrat respectant des principes établis par la législation dans une politique cadre qui précise les objectifs poursuivis. Les principes de base de cette législation sont normalement de trois (3) ordres[40] :

- l'efficacité ;

[39] Gouvernement du Québec, Ministère des Relations internationales du Québec, Mode de gestion des services municipaux et partenariats public-privé dans le monde. Série sur les enjeux internationaux de l'eau, 1999, p. 5.
[40] Gouvernement du Québec, Ministère des Relations internationales du Québec, Mode de gestion des services municipaux et partenariats public-privé dans le monde. Série sur les enjeux internationaux de l'eau, 1999, p. 15.



- l'imputabilité, puisque les autorités publiques conservent leur responsabilité en matière de qualité des services offerts aux citoyens ;
- l'équité pour assurer que les coûts soient partagés de manière raisonnable entre les utilisateurs et les différentes couches de la société.

Plusieurs Etats désirent par le biais de PPP privilégier les meilleures pratiques en matière d'infrastructures et de prestations de services publics car il est apparu que des entreprises privées ont pu, grâce à la mondialisation, développer des expertises nouvelles. Les états veulent également appuyer les communes dans une démarche structurée afin d'assurer que le mode de réalisation offre le meilleur rapport qualité/prix aux citoyens. Ces préoccupations de la qualité du service offert et du rapport qualité-prix est au cœur de toute décision de PPP. Enfin, les états doivent permettre l'adhésion des acteurs concernés. D'une part, les citoyens craignent de perdre des acquis surtout en regard des classes moins privilégiées qui, dans la dynamique de l'utilisateur payeur sont les grands perdants. D'autre part, les entreprises privées doivent œuvrer dans un climat de transparence et de confiance.

Ces principes de base étant établis, il demeurera aux gestionnaires et professionnels du secteur public d'établir la pertinence d'un PPP dans le cadre d'un projet ou d'un service. Ils devront faire une analyse socio-économique et prévoir les impacts du PPP sur les acteurs concernés. Il est proposé que cette démarche soit encadrée par des principes directeurs qui se divisent en deux groupes[41] :

Principes visant à aider les collectivités locales à identifier la meilleure solution par la démonstration que :

- le besoin est justifié et confirmé ;
- l'accent est mis sur la satisfaction du besoin des usagers ;
- la capacité financière ;
- la meilleure valeur ajoutée ;
- le partage optimal des risques.

Principes visant à permettre l'adhésion des acteurs concernés :

- assurer un processus transparent et équitable ;
- assurer la qualité et la continuité des services publics ;
- assurer la reddition de comptes ;
- assurer la protection de l'intérêt public ;
- assurer un traitement juste et équitable des employés du secteur public.

Besoin justifié et confirmé. Il revient aux collectivités locales de démontrer que les projets envisagés répondent à des besoins fondés. De plus, les projets doivent s'inscrire comme une priorité ministérielle et gouvernementale.

Accent sur les résultats. Les collectivités locales sont invitées à considérer toutes les solutions possibles pour satisfaire le besoin identifié.

Projets financièrement abordables. Ce principe vise à permettre très tôt aux autorités publiques de se prononcer sur leur capacité financière d'entreprendre les projets envisagés.

[41] Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, Politique-cadre sur les partenariats public-privé, janvier 2004, p. 2.

Les collectivités locales doivent déterminer le coût global (budgets d'investissements et d'exploitation).

Meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics. Il s'agit de comparer les coûts de réalisation en PPP aux pratiques usuelles.

Partage optimal des risques. Une analyse des risques doit être aussi faite et ces risques doivent être alloués au partenaire le plus apte à les gérer.

Processus transparent et équitable. Ce principe vise à :

- démontrer aux citoyens la crédibilité du processus et leur garantir que, lorsqu'elle est retenue, la solution PPP offre la meilleure valeur ajoutée ;
- favoriser une saine concurrence en assurant aux entreprises soumissionnaires un traitement équitable lors de la sélection des partenaires.

Qualité et continuité des services publics aux citoyens. Les collectivités locales demeurent imputables en tout temps de la qualité et de la disponibilité des services rendus aux citoyens. À cet égard :

- les ententes de PPP doivent être basées sur les résultats attendus et la rémunération des partenaires privés doit être établie en fonction de la performance ;
- des mécanismes de contrôle et de règlement des différends doivent être prévus ;
- des clauses contractuelles doivent être prévues notamment en ce qui a trait à la terminaison des contrats de PPP.

Reddition de comptes. Les collectivités locales sont toujours obligées de rendre des comptes. À cet égard :

- elles doivent s'assurer d'obtenir du partenaire privé toute l'information pertinente pour permettre à la commune de faire état de la disponibilité et de la qualité de la prestation de services ;
- elles doivent, par contre, tenir compte des droits des partenaires privés en matière de protection de l'information préjudiciable à leur situation concurrentielle.

Protection de l'intérêt public. Un processus de consultation et de communication doit être mis en place pour répondre aux préoccupations des divers acteurs concernés.

Traitement juste et équitable des employés du secteur public. Les collectivités locales doivent voir à ce que les employés du secteur public qui acceptent de travailler pour les partenaires privés se voient offrir des conditions d'emploi au moins équivalentes à celles offertes par le secteur public.

5.5 Identification des opportunités

Les projets susceptibles d'être réalisés en mode PPP doivent d'abord répondre aux critères suivants :

- permettre une amélioration de la prestation des services publics ;
- nécessiter des engagements financiers importants de la part de la collectivité locale ;
- nécessiter une complexité technique ;
- être caractérisés par un degré de risque élevé ;
- détenir un potentiel de créativité et d'innovation susceptibles de mettre à profit le savoir-

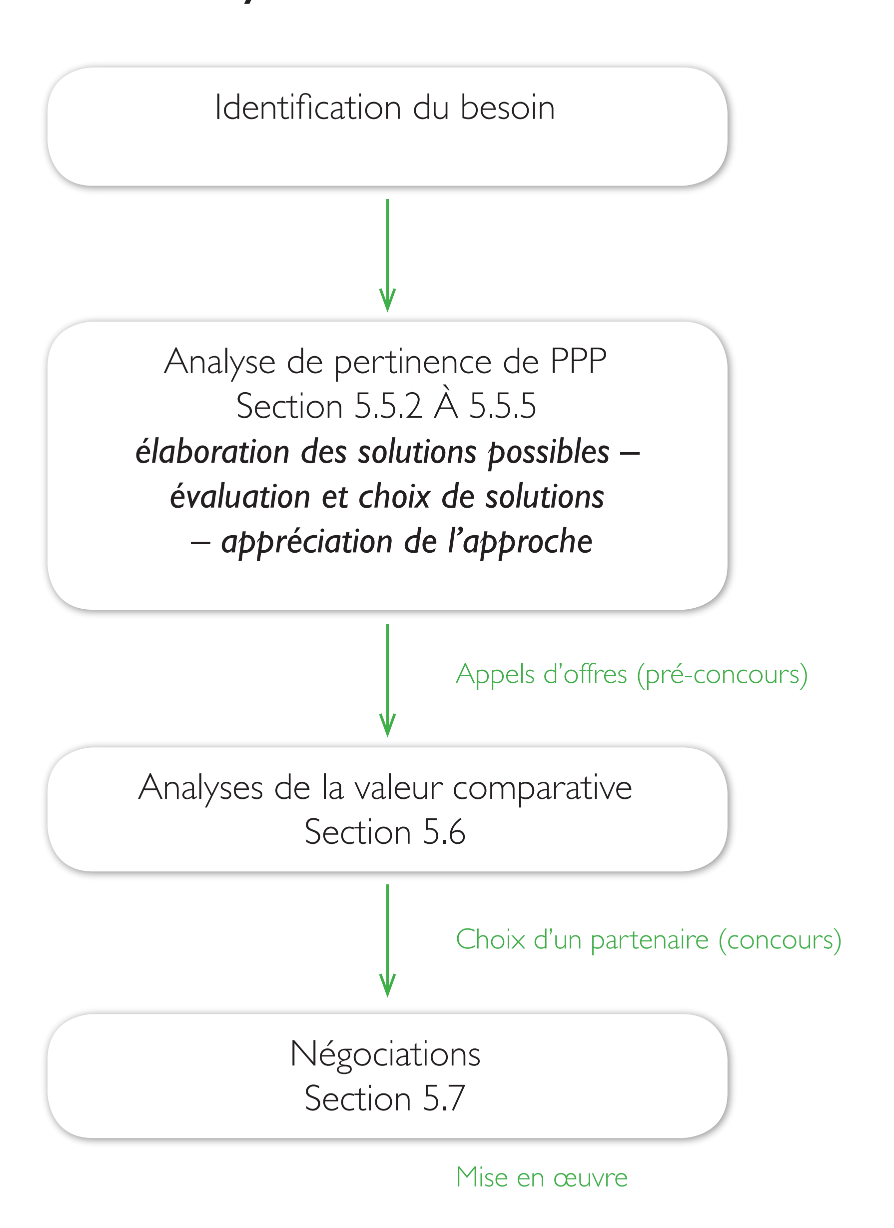


faire de l'entreprise privée ;
- existence d'un marché concurrentiel pour répondre aux appels d'offres.

Afin d'en arriver à une décision qui protégera les citoyens tout en maximisant les investissements, il est proposé le cheminement illustré au tableau 5.8.

5.5.1 Un besoin

Figure 5.8
Cheminement de l'analyse et de l'élaboration d'un contrat de PPP



Pour tout projet de PPP non sollicité, issu de l'initiative d'entreprises privées, la collectivité locale doit déterminer si la proposition répond à un ***besoin justifié et confirmé.***

Une proposition non sollicitée est un concept développé par un consortium privé et proposé

à une collectivité locale à l'extérieur du processus normal d'appel d'offres. Quoique de telles propositions puissent être innovantes, elles doivent faire l'objet d'une analyse formelle de besoin.

Un besoin n'arrive pas inopinément mais a été identifié par les tableaux de bord, les indicateurs de résultats, les rapports d'évaluation produits par la collectivité locale. Il a fait l'objet d'une réflexion approfondie sur la situation actuelle et sa problématique afin d'en relever les avantages qu'il convient de préserver et les inconvénients à supprimer. Le besoin doit s'inscrire de façon cohérente dans le cadre des politiques et priorités gouvernementales. Enfin, un besoin doit s'appuyer sur des évaluations et mesures rigoureuses qualitatives et quantitatives. L'énoncé d'un besoin doit de plus répondre aux questions suivantes :

- Comment améliore-t-on la satisfaction du citoyen?
- A-t-on atteint un point critique?
- Quels sont les risques inhérents à la prestation du service?
- Peut-on réaliser des gains en matière d'efficience des opérations?
- Doit-on remplacer des actifs physiques ou les moderniser?
- S'agit-il d'un besoin à long terme ou ponctuel?

Lorsque le besoin est confirmé, bien identifié et qu'il répond aux priorités de la collectivité locale, il faudra préciser les objectifs, les résultats recherchés et les exigences de performance avant de pouvoir établir la pertinence du PPP.

Idéalement, ces premières analyses devraient s'inscrire dans un audit d'opportunités qui aura déterminé les projets dont le potentiel de PPP est le meilleur. L'audit d'opportunités a le

Objectifs	Buts à atteindre pour combler le besoin décelé.
Résultats recherchés	Finalités mesurables et quantifiables que l'on se propose d'atteindre dans un délai déterminé.
Exigences de performance	Normes ou indicateurs préalablement établis qui servent à mesurer les résultats réels. Les exigences de performance sont exprimées en termes de caractéristiques et de fonctions minimales que le projet ou service doit présenter.



grand avantage d'éviter les pertes de temps et de faciliter les négociations, ce qui devient un facteur attractif pour les entreprises privées. Par contre, il nécessite la disponibilité de ressources humaines et financières et ne peut se faire pour une collectivité locale qui n'a pas déjà statué sur sa volonté d'utiliser les PPP comme stratégie de développement. L'annexe E identifie les étapes d'un tel audit.

5.5.2 Solutions possibles

Nonobstant la réalisation d'un audit, il demeure qu'avant de pouvoir choisir un type de PPP, il faudra répertorier l'ensemble des solutions possibles qui peuvent s'inscrire dans un des trois groupes suivants :

- statu quo qui établira les problèmes, les défis et les avantages;
- améliorations des services actuels par :
  - l'optimisation des ressources physiques et technologiques;
  - le rehaussement de la qualité du service;
  - le perfectionnement des employés;
  - la prolongation des heures de services.
- investissements majeurs :
  - rénovations substantielles;
  - démolition et reconstruction;
  - vente et construction nouvelle;
  - vente et achat.

Après avoir répertorié les solutions possibles, il faut les évaluer et les comparer entre elles. La première étape sera de faire une évaluation préliminaire dont l'objectif est de réduire considérablement le nombre de solutions qui feront l'objet d'une évaluation plus détaillée.

5.5.3 Évaluation préliminaire

Cette étape permettra donc d'obtenir l'éclairage nécessaire à la détermination de solutions réalistes qui feront l'objet de l'évaluation détaillée. Ainsi, seules les meilleures solutions seront retenues, c'est-à-dire celles qui offrent le plus de potentiel pour répondre au besoin et atteindre les résultats recherchés. Au maximum, trois (3) solutions devraient être retenues.

Cette évaluation préliminaire repose sur des critères d'évaluation qui devront être pondérés afin de pouvoir comparer les solutions entre elles. Par contre, elles sont analysées de façon moins détaillée que l'analyse ultérieure demandera.

5.5.4 Évaluation détaillée

Les efforts consacrés à l'analyse détaillée du bien-fondé de chacune des solutions doivent

Exemples

Un des critères retenus :	Les politiques et les orientations gouvernementales favorisent-elles la mise en œuvre de la solution?
Évaluation préliminaire :	1. Identification des politiques et orientations qui affectent le projet. 2. Est-ce que la solution étudiée y répond? Sinon, quelles seraient les conditions possibles à remplir? 3. Pointage de la solution étudiée.

être à la mesure de l'importance et de la nature du projet. On peut décider d'effectuer la totalité de l'analyse détaillée à l'interne, ou encore faire une analyse détaillée préliminaire à l'interne et avoir recours par la suite à des conseillers externes pour compléter. L'analyse détaillée doit comprendre, de toute façon, les huit sections suivantes :

1. La faisabilité technique et technologique pour laquelle des spécialistes seront nécessaires (ingénieurs, technologues, techniciens…);
2. Incidence sur les ressources humaines;
3. Incidences réglementaire, légale et environnementale où l'aide de spécialistes sera aussi nécessaire (avocat, juriste…);
4. Analyse de risques c'est-à-dire la possibilité que se produise un événement, ne dépendant pas exclusivement de la volonté des parties et qui peut menacer le succès d'une solution en termes de coûts, de revenus, d'échéancier et de qualité (le tableau 5.11 en donne un résumé);
5. Analyse financière permettant d'estimer les flux monétaires rattachés à chacune des solutions. Cette tâche, qui peut être très complexe, devra être faite par des experts d'autant plus qu'elle fera l'objet de négociations très serrées avec le partenaire éventuel;
6. Analyse qualitative souvent négligée et pourtant pierre d'achoppement de plusieurs projets. Il n'y a qu'à penser aux impacts qu'aurait une grande insatisfaction des citoyens pour des modifications apportées à un service;
7. Incidence budgétaire en regard de tous les paliers gouvernementaux pouvant être affectés par ce projet;
8. Analyse avantages-coûts des effets sociaux. N'étant pas pris en considération dans une analyse financière classique si les solutions étudiées ont des impacts différents, il faudra faire appel à des ressources spécialisées pour la réaliser. À titre d'exemple très actuel, les émissions à effet de serre.

De ces analyses, le choix de la solution possible servira de comparaison avec un mode PPP. Sachant qu'un PPP mise sur le partage optimal des risques, sur l'expertise du secteur privé et sur sa participation financière afin d'atteindre une meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis, la collectivité locale doit à ce stade se poser trois questions.



1. Le mode PPP offre-t-il des plus-values significatives?

- La qualité de service
- La réduction de coûts de projet
- L'atténuation de risques
- L'innovation possible
- L'accélération de réalisation
- Une augmentation des sources de revenus
- Un meilleur contrôle des coûts

2. Le projet possède-t-il les caractéristiques suivantes?

- Il est séparable des autres activités de la collectivité locale
- Il a des résultats mesurables
- Il y a plus d'un fournisseur potentiel pour le projet visé

3. Le secteur privé a-t-il un intérêt pour le projet?

- Le niveau de risques et de responsabilités à transférer est-il acceptable ?
- Le niveau de rentabilité est-il assez intéressant ?

5.5.5 Validation

La collectivité locale doit à ce stade décider si elle réalisera le projet en mode conventionnel ou en mode PPP. Elle peut également demander que l'analyse soit revue selon des paramètres qui n'auraient pas été pris en compte, ou demander d'examiner de nouvelles solutions non envisagées à ce stade. Si la collectivité locale décide du mode PPP, alors les dernières étapes d'analyse pourront être réalisées.

5.6 Analyses du PPP par valeur comparative

5.6.1 Détermination des composantes du PPP à négocier

À partir du moment où la validation est positive, le processus d'appel d'offres est enclenché et la collectivité locale doit établir la meilleure combinaison possible entre les éléments suivants :

- les risques et les responsabilités de chacune des parties;
- les résultats recherchés et les exigences de performance. Ils ont été identifiés dans les étapes antérieures, à ce stade il faut vérifier s'ils sont toujours applicables et pertinents et les adapter au besoin;
- la durée du PPP et les modalités de rétrocession des actifs;
- les incidences sur les ressources humaines;
- le mode de rémunération du partenaire privé;
- le financement.

Répartition des risques et responsabilités

Les risques et responsabilités identifiés à l'étape précédente doivent être attribués à la partie la mieux habilitée à gérer ce risque. Il est important de ne pas perdre de vue que le transfert d'un risque au secteur privé entraîne un coût pour la collectivité locale, car le secteur privé cherche à gagner un revenu proportionnel aux risques qu'il assume. La répartition de ces risques et responsabilités doit prendre en considération les quatre (4) éléments suivants :

- Caractère transférable du risque. Les risques liés aux forces majeures doivent généralement être assumés par la collectivité locale. De plus, la collectivité locale ne peut se dégager de ses responsabilités à l'égard de la protection de l'intérêt des citoyens.
- Importance et probabilité du risque. On ne vise pas à maximiser le transfert de risques, mais à obtenir une répartition optimale afin de s'assurer que l'on dégage le meilleur ratio valeur ajoutée/argent investi.
- Mesures d'atténuation des risques. Le secteur privé dispose dans certains cas de mesures qui lui sont propres (ex. : assurances) et dans d'autres cas seule la collectivité locale peut mettre en œuvre des mesures d'atténuation.
- Aptitude à assumer et à gérer le risque. Les risques seront généralement alloués à la

partie qui maîtrise le mieux la source du risque, ses conséquences ainsi que la probabilité qu'il se matérialise.

5.6.2 Analyse financière du PPP à négocier

Reprenant les analyses antérieures, il faut maintenant les préciser pour le projet retenu, c'est-à-dire estimer le coût de la réalisation pour la collectivité locale soit la valeur actualisée de la rémunération versée par la collectivité locale au partenaire privé. Il faut donc la calculer afin d'assurer une rentabilité qui tienne compte des risques transférés, des sommes investies et de la durée de l'entente. Enfin, il faut prendre en compte les particularités du privé telles les taxes et les impôts, les coûts de préparation de soumission, les coûts de financement, les revenus additionnels potentiels, la valeur résiduelle de fin de projet.

Il faut ajouter les coûts pour la collectivité locale pour la mise en place du PPP et des suivis de réalisations ainsi que les vérifications. Il faut également prévoir les coûts de transition de main d'œuvre assumés aussi par la collectivité locale.

5.6.3 Analyse comparative

La dernière étape de tout ce processus d'analyse, avant d'entamer quelque négociation que ce soit, est d'établir le coût du projet en mode conventionnel. On reprend donc toutes les caractéristiques du projet déterminées à la section 5.1 et on calcule ce coût afin de pouvoir faire une comparaison valable et établir la valeur ajoutée par le mode PPP. La figure 5.2 illustre le résultat de l'analyse comparative.

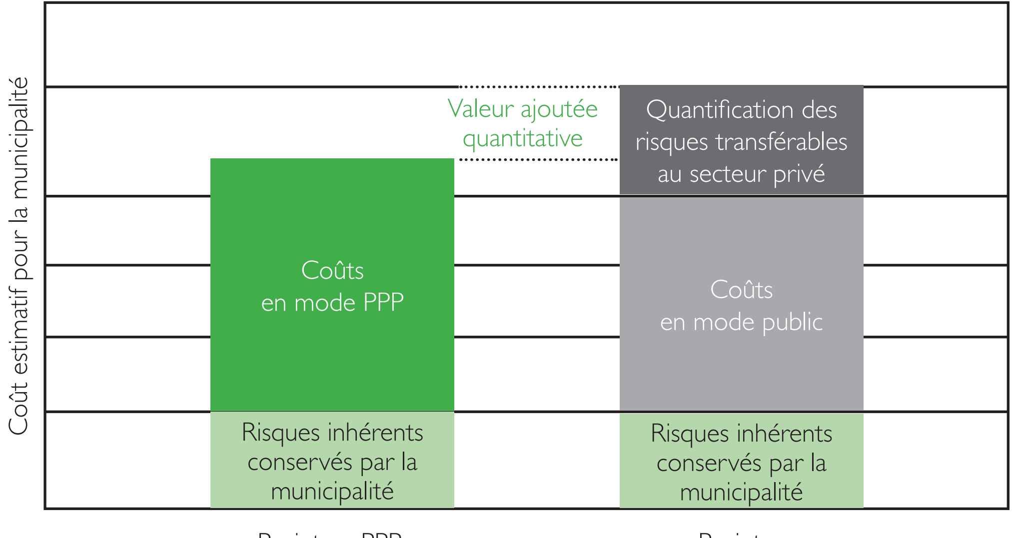
5.7 Les acteurs, la négociation et le contrat

5.7.1 Les acteurs

Tout PPP se situe dans un contexte socio-économique et, pour en assurer la réussite, les collectivités locales doivent tenir compte des acteurs qui y seront impliqués directement



Figure 5.2
Analyse de la valeur[42]



ou indirectement. Pour ce faire, elles doivent identifier ceux-ci et comprendre leurs intérêts respectifs. Il y a trois catégories principales d'acteurs :

- les citoyens, qui peuvent se subdiviser en groupes d'intérêt;
- la gouvernance publique, comprenant les élus et le personnel ayant des intérêts communs mais également divergents, comprend également tous les organismes, départements, ministères impliqués à un niveau quelconque pour l'application de lois ou de règlements;
- enfin, le secteur privé représenté par les entreprises potentiellement intéressées aux PPP (tableau 5.9).

Tableau 5.9
Les différents partenaires privés[43]

Acteurs privés	
Partenaire privé	Entreprise choisie pour son expertise et/ou sa capacité de financement. Elle peut être seule ou en consortium.
Société de projet	Société créée par le partenaire privé pour la réalisation du projet et qui lui permet de diminuer ses risques.
Institutions financières	Lorsque des capitaux importants sont nécessaires l'institution financière jouera un rôle important dans l'analyse du projet et la mise en place d'un montage financier.
Acteurs privés	
Assureurs	Permet le transfert de certains risques mais qui auront un effet sur la rentabilité.
Fournisseurs de bien	Leur choix sera fonction des normes exigées dans la délivrance des biens et services par le partenaire public.

[42] Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, Le dossier d'affaires, septembre 2002, p. 72.
[43] Boisclair Michel et Dallaire Louis, Les défis du partenariat dans les administrations publiques. Presses de l'université du Québec, 2008, pp. 136 à 140.

Exploitant	Doit avoir l'expertise pour répondre aux critères de performance, cela nécessite alors la mise en place de consortium lorsque le projet comprend plusieurs composantes (conception et/ou construction et/ou exploitation et/ou maintenance).
Responsable de l'entretien	Doit avoir l'expertise pour répondre aux critères de performance, cela nécessite alors la mise en place de consortium lorsque le projet comprend plusieurs composantes (conception et/ou construction et/ou exploitation et/ou maintenance).

Des stratégies de partenariat conçues sur une vision de long terme sont, et de loin, préférables à des actions ponctuelles. Elles créent un climat de confiance entre les parties.

Le PPP apparaît comme un lieu d'hésitations politiques en raison, notamment, des barrières psychologiques qui freinent son développement au sein même de l'administration publique, et ce, d'autant plus que certaines expériences ont montré que les considérations mercantiles ont fini par triompher au détriment de la qualité. Par exemple, le cas tout récent du transport en commun à Casablanca où le Conseil a été obligé de retirer des autorisations d'exploitation pour leur non-respect aux normes de sécurité des usagers et des citoyens.

Sur un autre plan, l'option résolue pour le PPP aura aussi pour conséquence l'abandon de la gratuité ou la modicité du prix des services publics, ce qui pose des problèmes sociaux et par la suite politiques.

Le risque que le PPP soit mal perçu par les usagers et les autres parties conduit à envisager le développement de formules de concertation. De plus, il y a nécessité de mettre en place des mécanismes garantissant la transparence[44].

Un processus de consultation authentique est donc un ingrédient essentiel à tout projet de partenariat pour éviter des délais coûteux, la méfiance des citoyens et une perte d'intérêt de la part d'investisseurs potentiels.

Avec l'apparition dans le secteur public de la notion d'usager-client qui se substitue à l'administré, la consultation publique prend tout son sens face à la nécessité de répondre aux besoins et attentes des usagers. La consultation publique peut prendre différentes formes mais devrait considérer les éléments suivants[45] :

- avoir un profil précis des collectivités touchées par le projet;
- développer très tôt une stratégie d'information sur les avantages, les coûts et les échéanciers du projet;
- favoriser la création de plusieurs moyens et lieux de dialogue (réunions à la mairie, sondage téléphonique ou dans des lieux publics, annonces dans les journaux…);
- répondre aux réactions et éviter de donner l'impression d'ignorer l'opinion des citoyens;
- ne pas hésiter à publiciser le projet.

Des groupes de travail conjoints sur les partenariats sont également un moyen efficace d'assurer l'intérêt et l'expertise. Ces groupes peuvent avoir divers rôles :

- conseil dans le processus de sélection de l'entreprise afin d'en garantir une concurrence loyale, une publicité suffisante des appels d'offres et des délais raisonnables d'examen des soumissions;
- identifier des projets potentiels;

[44] Inspiré de : M. L. Fadhel MOUSSA, Le partenariat public-privé et la bonne gouvernance pour le développement des pays arabes : une initiative régionale arabe en partenariat avec l'OCDE et le PNUD, dans Sedjari Ali, op.cit., pp.71 à 92.
[45] Inspiré de : The Acumen Consulting Group, The « 3Ps » of municipal infrastructure, septembre 1997.



- assister à l'élaboration des documents relatifs au partenariat.

Comme la collectivité locale se doit de défendre les intérêts de ses citoyens on peut réduire l'identification des avantages et désavantages des PPP à deux groupes soient le secteur privé et le public voir Tableau 5.10[46].

Tableau 5.10

Comparaison des points de vue des secteurs public et privé face à un PPP

Secteur public	
Avantages	**Désavantages**
Accès aux capitaux privés • peut réduire l'endettement • peut réduire des taux de location élevés	Coût du capital • le privé attendra un rendement en fonction du risque • difficile d'établir un rendement non excessif
Épargne sur les coûts de projet • le privé ayant une plus grande efficience et une plus grande expertise	Épargnes prévues sur les coûts ne se matérialise pas • impacts politiques et financiers négatifs
Épargne par les coûts d'opportunités	Complexité des ententes • nécessite temps et ressources à investir • risques de poursuites
Revenus additionnels • possible selon les projets où le privé peut faire une mise en marché plus efficace	Risques de sous-évaluation des actifs publics • qui • comment

Secteur privé	
Avantages	**Désavantages**
Possibilité de profits • partage de risque	Profits ne se matérialisent pas
Accès à de nouveaux marchés	Complexité des ententes • coûts de participation aux appels d'offres • implication des citoyens • cycles politiques
Approbation de projets accélérés	Attentes du partenaire public ne sont pas synchronisées avec la réponse du marché
Projets d'envergure • source de publicité • réseautage	Besoin de législation • ralentit le processus

5.7.2 La négociation

Malgré toutes les étapes franchies, la négociation demeure un élément crucial qui, dans certains projets, peut prendre autant de temps que le processus de sélection, surtout si le privé est partie au financement. Un processus de négociation réussi devra donc s'attarder aux trois éléments suivants[47] :

[46] Traduit de : Grant Long Judith, Transforming Federal Property Management : A case for Public-Private Partnerships, IBM Center for the Business of government, page 16.

1. les principes que la collectivité locale tient à respecter;
2. les contraintes politiques, légales et financières qui affecteront la structure du contrat;
3. les sections clés qui devront se retrouver dans le contrat.

5.7.3 Les principes à respecter

1. Adopter une approche coopérative

Compte tenu de toutes les étapes franchies dans la sélection de l'entreprise privée, les représentants publics devraient être confiants qu'elle offre le plus grand potentiel de réalisation du projet. Alors, entamer les négociations sur une base partenariale sera beaucoup plus productif. Le fondement de la négociation devrait être d'identifier les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs communs.

2. Choisir une équipe forte de négociation

Le chef négociateur doit avoir une bonne expérience, connaître les enjeux économiques et politiques, être appuyé par des conseillers avisés et avoir toute l'autorité nécessaire pour mener à bien la négociation. À cet égard, le partenaire doit connaître les limites de son mandat face à la prise de décision.

3. Minimiser les interventions politiques

Ceci ne veut pas dire que les représentants politiques sont tenus à l'écart, au contraire, ils doivent être tenus informés de l'évolution des négociations et être prêts à prendre les décisions qui ne sont pas du mandat du négociateur. Idéalement, un élu ou un comité d'élus pourrait finaliser l'entente (ayant été nommé en ce sens par le conseil de la collectivité locale). Seul le négociateur est en lien avec ceux-ci et les représentants de l'entreprise privée devraient être informés que tout contact avec des élus ou avec les membres de l'équipe de négociation à l'insu du négociateur pourrait mettre fin aux discussions.

4. Planifier l'agenda politico-légal et réglementaire

5. Identifier les enjeux

Les deux parties doivent prendre le temps de s'expliquer mutuellement leurs objectifs fondamentaux dans le projet car ils seront les pierres d'achoppement de la négociation s'ils ne sont pas entendus, compris et acceptés sachant que la collectivité locale a des enjeux politico-économiques et l'entreprise des enjeux de marché et économique.

6. Transparence

Tout en respectant les règles de confidentialité exigible de l'entreprise privée, la collectivité locale se doit de s'assurer qu'elle pourra informer les citoyens des éléments clés du contrat. Elle doit également respecter le droit de ceux-ci à connaître les raisons de cette entente et ses impacts sur les services à venir.

[47] The Acumen Consulting Group, op. cit., pp. 103 à 120.



7. Préoccupations des employés

D'une part, les deux parties doivent s'engager à minimiser les impacts sur les emplois touchés dans la commune du fait de ce projet. D'autre part, la collectivité locale doit aussi s'assurer ne pas perdre certains employés qui ont des connaissances et compétences nécessaires pour ses propres activités.

8. Échéancier

Un processus de négociation de PPP est toujours coûteux, émotionnellement difficile et exige du temps. Il faut donc que les parties s'entendent sur un échéancier réaliste pour éviter les pertes de temps. Ils peuvent même prévoir des pénalités dans le cas de non-respect des échéanciers d'étapes qui auront été identifiés conjointement.

9. Relations de confiance et chaleureuse

La confiance reposera, entre autres, sur la cohésion de l'équipe de négociation ente eux et avec les élus et dirigeants de la collectivité locale. Le négociateur doit, pour ce faire, bien connaître les besoins relatifs au projet et les individus qui y seront impliqués.

5.7.4 Les contraintes

Partage des risques

La collectivité locale aura identifié avant les appels d'offres les risques associés au projet afin de demander aux firmes des mesures d'atténuation. Mais c'est durant la négociation que le partage final sera établi. Le tableau 5.11 donne une liste des types de risques que l'on peut identifier dans un projet, parmi ceux-ci le secteur privé sera plus enclin à assumer ceux qui sont associés à la construction, aux opérations, au marché et au financement. Il ne voudra pas assumer les risques politiques et réglementaires. Il est essentiel qu'une certaine symétrie ou concordance doit exister entre les obligations de chacune des parties; symétrie ne signifiant pas nécessairement égalité mais plutôt existence d'un lien, d'une continuité entre ces obligations.

Tableau 5.11
Types de risques associés à un PPP[48]

Types de risques	Description

> Un processus de sélection ouvert, compétitif, transparent et associé à une négociation portant sur tous les aspects contractuels permettra de bien partager les risques.

Risques de construction	Risques associés à une augmentation possible des coûts des infrastructures à cause de délais et/ou de difficultés technologiques. Ces risques augementent avec la complexité des projets.
Risques d'opération ou d'exploitation	La gestion d'infrastrucutres importantes nécessite maintenant une expertise très spécialisée, un savoir-faire et la connaissance de bonnes pratiques que les gouvernements ne possèdent pas nécessairement. Les risques d'opération ou d'exploitation sont donc associés à la capacité de mesurer et de bien contrôler les frais et atteindre certains critères de performance
Risques reliés à l'absolescence aux changements technologiques	Ces risques sont liés à la capacité de trouver des solutions permettant d'utiliser de façon optimale les ressources dont on dispose.
Risque du marché	Il proviennent d'une demande moins élevée que prévue. Ces risques sont plus élevés dans une situation d'usager-payeur que si les revenus proviennent directement d'une taxe spéciale.
Risques règlementaires incluant la fiscalité	Une mobilisation en cours de projet amène des dépenses additionnelles. Ces risques sont plus importants dans des projets ayant un impact environnemental. La question du partage des risques réglementaires apparaît comme l'un des éléments déterminants de la réussite d'un PPP pour le privé.
Risques financiers	Le niveau de risque du projet aura un impact sur les taux d'intérêts des emprunts et sur la nécessité de recourir à des prêteurs internationaux
Risques politiques locaux	Risques provenant d'un mécontentement possible des citoyens.
Risques politiques nationales	Risque provenant d'un changement possible de gouvernement qui peut alors modifier les règles du jeu. C'est le risque le plus craint du secteur privé.
Autres risques	- Inflation - Taxation - Liquidité - Solvabilité - Force majeure - Disponibilité de main d'œuvre - Disponibilité de matière première

Financement

Probablement un des aspects les plus compliqués des PPP et un aspect déterminant du démarrage d'un projet. La négociation portera sur trois aspects :

- les sources de capital nécessaire;
- l'établissement du taux de rendement;
- les montants de tarification aux usagers.

[48] Tiré de : The Acumen Consulting Group, Op. cit., pp. 83 à 102 et de Les aspects juridiques des partenariats public-privé-quelques pistes de réflexion, Marc Leclerc dans Les défis du partenariat dans les administrations publiques, Presses de l'Université du Québec, 2008, pp. 125 à 170.



La négociation devra permettre un équilibre entre le rendement à payer pour les risques mais aussi le maintien du contrôle sur le projet et la tarification par la collectivité locale. Pour les projets importants qui nécessitent un financement conjoint la contribution gouvernementale qui vient en appui à la collectivité locale peut prendre diverses formes :

- subvention inconditionnelle;
- prêt;
- achat d'obligations;
- subventions d'opérations;
- garanties;
- actifs;
- exemption de taxes;
- terrains;
- infrastructure complémentaire;
- octroi de droits d'exploitation;
- autorisation d'utiliser la plus-value associée à l'achèvement d'une infrastructure nouvelle ou revitalisée.

Taxation

Étant donné que les taxes peuvent avoir un impact important sur la faisabilité d'un projet et que dans certains cas une modification législative peut être nécessaire, il est important de revoir lors de la négociation toutes les taxes qui peuvent affecter le projet.

Impacts sur les employés

La négociation devra traiter des droits et bénéfices des employés des collectivités locales touchés par le projet (pension, ancienneté, salaires et bénéfices marginaux), en plus d'établir les modalités de transfert et le partage du savoir-faire.

Approbations environnementales

Dès la conception du projet, la collectivité locale aura identifié les impacts environnementaux et demandé lors des appels d'offres des solutions d'atténuation. Celles-ci feront l'objet de négociation en même temps que la détermination des responsabilités face aux lois et règlements qui s'appliquent au projet.

Un regard critique

Une présentation des PPP ne peut s'achever sans faire référence aux critiques dont ils ont fait l'objet à ce jour. Une étude du Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM) réalisé par Pierre J. Hamel de INRS-Urbanisation passe en revue cinq (5) des principaux avantages qui ont été soulignés dans les sections précédentes. Cette analyse s'appuie sur de nombreux exemples à travers le monde et on ne peut nier à la lecture de ces cas que des histoires d'horreur se sont parfois déroulées. D'où l'importance d'avoir en tête que les avantages promis doivent être scrupuleusement examinés afin de les voir se matérialiser. Les avantages remis en question, ou à tout le moins fortement pondérés par M. Hamel sont le partage de risques, la flexibilité de réalisation, l'imputabilité des responsables, la transparence

d'action et la concurrence[49].

5.7.5 Les éléments clés d'un contrat

Domaine légal par excellence, les clauses contractuelles doivent s'adapter à la réalité du pays. À cet égard l'annexe A reproduit le texte de loi sur la gestion déléguée. Le tableau 5.12 quant à lui donne un aperçu des clauses que l'on peut retrouver dans un PPP selon trois types de contrat. À celles-ci s'ajoutent très souvent :

- les définitions;
- une clause sur le droit de propriété des inventions et/ou innovations;
- des clauses sur les assurances et les cautions;
- des clauses d'indemnisation;
- des clauses de normes de performance et d'audit;
- des clauses de régie des conflits d'intérêts;
- des clauses de résiliation.

Tableau 5.12
Clauses contractuelles associées à un PPP[50]

Clauses contractuelles	Contrat d'opération/ gestion	Contrat de développement
Préambule : buts, objectifs	*	*
Clauses spécifiant que ce contrat ne crée pas une nouvelle entité juridique	*	*
Droits et obligations du développeur	*	*
Droits et obligations de la Collectivité locale	*	*
Approbations légales, permis et licence qui devront être obtenues par chacune des parties	*	*
Engagement du développeur dans des activités économiques adjacentes et/ou complémentaires	*	*
Subventions, exemptions de taxes accordées par la Collectivité locale	*	*

[49] Tiré de : Hamel Pierre, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques. INRS-Urbanisation, 2007.
[50] The Acumen Consulting Group, Op. cit., p. 114.

Clauses contractuelles	Contrat d'opération/ gestion	Contrat de développement
Subventions, exemptions de taxes accordées par d'autres palliers gouvernementaux	*	*
Durée du contrat et responsabilités juridiques	*	*
Normes d'opérations et d'entretien	*	*
Effets d'un événement de force majeure	*	*
Pénalités en cas de défaut	*	*
Clause d'empêchement d'OPA	*	*
Modalités de résolution de conflits	*	*
Normes de confidentialité	*	*
Modalités d'information entre les parties	*	*
Normes de design et de construction		*
Acquisition de propriétés		*
Détermination des frais chargés aux usagers		*
Financement, responsabilités et indemnisation en cas de défaut		*
Taux de retour sur investissement		*
Taux de rendement additionnel pour des performances attendues		*
Partage des profits		*
Indemnisation de la Collectivité locale pour des services rendus		*
Transfert d'actifs		*
Détermination du calcul de la valeur des actifs à transférer	*	*
Transfert de main-d'œuvre	*	*

6. Société de développement local (SDL)

6.1 Mise en contexte

La Loi n°17-08 modifiant et complétant la Charte communale introduit un véritable cadre légal pour les sociétés de développement local (SDL) dont les dispositions s'inspirent, de façon générale, de celles qui prévalent en France pour les entreprises publiques locales (EPL). En France, l'appellation société d'économie mixte (SEM) a prévalu depuis longtemps, ce n'est qu'au cours de la dernière décennie que l'appellation a été changée afin d'éviter que ces sociétés se retrouvent sous les dispositions des lois de l'Union européenne en matière de société privé.

Comme mous l'avons souligné précédemment l'EPL est un type partenariat de PPP. De plus, comme son nom l'indique, elle constitue, à la différence des autres PPP une société juridique bien encadrée par la législation, comme cela est maintenant le cas au Maroc.

C'est dans ce contexte que nous présentons une description et le mode d'intervention des EPL qui prévalent en France. Par la suite, nous présenterons quelques expériences des collectivités locales marocaines dans ce domaine et nous proposerons les grandes lignes du contenu d'un pacte d'actionnaires et des conventions pour la réalisation et la gestion de projet. Enfin, nous soulignons les conditions à prendre en compte, lors du recours à cet outil de développement, afin d'assurer une gestion efficace et la protection des deniers publics.

6.2 Le modèle français (EPL)[51]

6.2.1 Description

Une EPL en France se caractérise par sa nature d'entreprise commerciale, son capital public majoritaire et sa vocation à satisfaire l'intérêt général.

- Son marché est un territoire
- Son métier est de le développer
- Sa valeur ajoutée est un partenariat durable entre les acteurs publics et privés.

Les EPL sont des sociétés anonymes. Ce statut aux règles de fonctionnement dynamiques leur confère souplesse et réactivité qu'elles mettent au profit des collectivités locales.

Comme toutes les entreprises, les EPL recherchent la satisfaction du client, la performance de gestion, la création de résultats ainsi que la motivation de ses salariés et actionnaires.

Le capital des EPL est majoritairement détenu par une ou plusieurs collectivités territoriales dont les compétences délimitent leur champ d'intervention.

L'une des principales forces des EPL réside dans la connaissance du territoire dans lequel elles sont enracinées. Leurs réponses aux problématiques sont donc adaptées à ses enjeux et non standardisées.

[51] Site internet de la Fédération des SEM www.fnsem.asso.fr.

Les EPL se distinguent également des entreprises privées par une absence de superstructure ou d'actionnaires extérieurs et en ce qu'elles représentent une alternative aux entreprises en situation de quasi-monopole. De plus, la transparence est assurée par la position majoritaire des collectivités territoriales qui exercent un contrôle sur la gestion de l'entreprise et sur la mise en œuvre des contrats alors que la gestion déléguée éloigne la collectivité de ses responsabilités et la prive d'une lecture permanente et fiable des critères fondamentaux du service public.

Par rapport à la gestion publique, les EPL ont d'abord une logique d'entreprise caractérisée par la réactivité et la performance par :

- l'émulation procurée par le marché;
- l'application des règles de droit privé;
- la rapidité des circuits de décision;
- la liberté encadrée de passation des marchés;
- l'adéquation entre les objectifs et les moyens.

Ensuite le partenariat par :

- le pacte d'actionnaires par lequel des acteurs professionnels et financiers s'impliquent dans un projet de développement local;
- l'apport de compétences;
- une structure financière renforcée.

Enfin, la contractualisation par :

- le cadre contractuel légitime une autonomie opérationnelle, avec des procédures de contrôle;
- la séparation des fonctions entre autorité organisatrice et opérateur;
- la dissociation entre usager du service et contribuable, l'élu n'est plus en première ligne face aux aléas quotidiens du fonctionnement du service;
- la répartition des risques et responsabilités, le contrat permet de transférer une partie substantielle des responsabilités;
- l'intervention possible pour le compte de tiers.

Tableau 6.1
Principaux éléments préalables à la constitution d'une EPL (SEM)

Objet	Actionnaires	Capital
L'objet social d'une SEM doit répondre à deux (2) conditions :	Les actionnaires de la SEM comptent deux (2) groupes de personnes :	Le montant minimal pour créer une SEM est généralement de 37.000 euros mais il varie selon l'objet de la SEM
1- Les collectivités territoriales ou leur groupement ne peuvent créer des SEM que dans le cadre des compétences reconnues par la loi aux collectivités locales telles : a) l'aménagement et la construction b) l'exploitation d'un service public industriel et commercial c) l'exercice d'activités d'intérêt général d) Respect du principe de liberté du commerce et de l'industrie	1- Les communes, départements et régions d'une part, et des établissements publics de coopération intercommunale, interdépartementale ou interrégionale, des syndicats mixtes d'autre part. Ce premier groupe est obligatoirement majoritaire au capital	La participation des actionnaires du premier groupe est fixée au minimum à 50% plus une action et plafonnée à 85% du capital social
2- Lorsque l'objet inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires	2- Au moins une personne privée soit morale ou physique à laquelle peut s'ajouter des personnes publiques autres que collecitivités territoriales ou des groupements	La participation des actionnaires du second groupe est minoritaire mais ne doit pas être inférieure à 15%

L'intervention des EPL[52]

De par la raison de leur création, les EPL interviennent pour leurs actionnaires donc essentiellement pour les collectivités locales et groupements actionnaires mais également pour les autres actionnaires publics ou privés. Mais une EPL peut également intervenir pour le compte de tiers non actionnaires ainsi que pour son propre compte. La loi a prévu dans chacun des cas des modes de contrôle adaptés.

L'EPL qui répond à la demande d'un citoyen(ne) est considérée comme son prestataire et lorsqu'elle commande une prestation pour la réalisation de cette mission elle devient donneuse d'ordre, ce qui implique des modalités d'interventions également prévues par la

[52] La Fédération des SEM, SEM mode d'emploi, 2005, pp. 30 à 62.



loi. Les principaux types de contrats qu'elle peut souscrire sont décrits au tableau 6.2, mais il apparaît que d'autres types de contrat, dont le nouveau contrat de partenariat, amènent la nécessité d'utiliser les services d'experts juridiques pour s'assurer de la bonne réalisation de la mission. Quant à l'EPL donneur d'ordres, elle est soumise depuis la sortie de l'ordonnance du 6 juin 2005 à des procédures spécifiques de passation de contrats.

Tableau 6.2
Les EPL (SEM) prestataires, types de contrat[53]

Types de contrat	Définition
Marché public	Contrat dans le cadre duquel une SEM s'engage à effectuer, pour une personne publique soumise à une obligation de mise en concurrence, un travail, une prestation ou un service en échange du paiement d'un prix.
Délégations de services publics	Contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire du service. Le délégataire peut être chargé de construire les ouvrages ou d'acquérir les biens nécessaires au service. Il existe trois modes de gestion déléguée qualifiés de délégation de service public : - La régie intéressée : contrat par lequel le régisseur (la SEM) assure l'exploitation du service pour le compte de la collectivité, moyennant une rémunération versée par la collectivité et qui varie en fonction des résultats de l'exploitation. Cette rémunération est fondée sur la satisfaction d'un certain nombre d'obligations tendant à permettre de mesurer l'amélioration apportée à la gestion du service et à la qualité de l'exploitation. - L'affermage : contrat par lequel une personne publique confie à un tiers (la SEM) l'exploitation d'un service public, mais conserve à sa charge les investissements qui s'y rapportent. La SEM assume l'exploitation du service en se rémunérant par des redevances dont le tarif est fixé dans la convention. - Concession de service public : contrat par lequel une personne publique charge une autre personne d'assurer l'exploitation d'un service public tout en réalisant les investissements nécessaires à cette exploitation. La SEM est alors maître d'ouvrage des constructions à réaliser. Le concessionnaire (la SEM) se rémunère sur l'usager, par la perception d'une redevance dont le tarif est fixé dans la convention. Le concessionnaire assume le risque d'investissement et d'exploitation.
Mandats	Une convention de mandat passée entre une collectivité et une SEM permet une SEM d'intervenir au nom et pour le compte de la collectivité. C'est en réalité la collectivité qui est engagée par l'opération et qui en supporte les conséquences financières. La loi prévoit qui peuvent être les mandataires, les opérations permises et les attributions qui peuvent être confiées ainsi que les éléments essentiels du contrat qui doit être écrit.
Concessions d'aménégement	Dans le cadre d'une concession d'aménagement (dont l'objet est identique à celui des conventions publiques d'aménagement), l'Etat, les collectivités ainsi que leurs établissements publics peuvent confier à un aménageur la réalisation d'opération d'aménagement, le contrat doit contenir des clauses minimales identifiées par la loi dont les modalités de financement.

[53] La Fédération des SEM, Op.cit., pp. 38 à 52.

6.3 L'expérience marocaine

Au cours de la dernière décennie les collectivités locales ont créé des sociétés d'économie mixte dont les objets portent sur la conception et la réalisation ou le renouvellement d'équipements, d'infrastructure d'aménagements urbains ou, d'autre part, réfère à la gestion d'équipements. Le tableau 6.3 identifie ces SDL, désignées, avant l'entrée en vigueur de la Loi n°17-08, sous le vocable de société d'économie mixte (SEM).

Tableau 6.3
Tableau des SEM au Maroc[54]

N°	Province ou Préfecture	Nombre de sociétés d'économie mixte	Champs d'intervention de la société d'économie mixte	Montant de participation des collectivités locales au capital de la société (en DH)
1	Salé	1	Gestion et Direction de la gare routière de salé	Commune urbaine de salé ; 306,000.00 (51%). Commune rurale Shoul : 48,000.00 (8%)
2	El Jadida	1	Exploitation de la gare routière	Commune urbaine d'El jadida 126.220,00 DH 47,83 %
3	Beni-Mellal	1	Gestion exploitation de la gare routière de voyageurs de béni Mellal	Commune urbaine de Beni Mellal 3.723.300.00DH (43%) Conseil provincial de Beni Mellal 2.300,00 DH 1 %
4	Nouaceur	1	SOGEPIB. Aménagement, promotion, gestion et commercialisation du parc industriel de Bouskoura.	Commune rurale de Bouskoura 2.868.000,00 DH
5	Marrakech	2	1. Exploitation et gestion de la gare routière de Transport des voyageurs 2. Société la MAMOUNIA exploitation et Gestion de « MAMOUNIA « et autres Hôtels édifiés par la société.	1.000.000,00 DH. (20%). 150.000.000,00 DH (25 %).
6	Settat	3	1. (Gare Routière) pour exploitation et gestion de la dite gare 2. Foire internationale de Settat pour investissement et développement économique. 3. Société de développement touristique de Settat pour but de développement touristique hôtelier et para hôtelier	Conseil provincial de Settat. 690.000.00 DH (30%). Conseil provincial de Settat 690.000.00 DH (24 %). Conseil provincial de Settat 3.463.000.00 DH . Conseil de la région 3.537.000.00 DH ? La commune rurale de Sidi EL AYDI 10 millions de DH soit (38.46 %).
7	Nador	1	Exploitation et Gestion de la gare routière de Nador	La commune urbaine de Nador 2.200.000 DH (51 %).
8	Moulay Yaacoub	1	« SOTHRMY» société a pour but d'étudier l'aménagement et la mise en valeur du centre de Moulay Yacoub	Participation des Collectivités Locales. 51.167.000.00 DH , Caisse de dépôt et de Gestion : 55.893.000.00 DH.
9	Tétouan		Gestion de la Gare routière de la ville de Tétouan	
10	Casablanca		Société de développement de la ville de Casablanca (CDG Développement -ville de Casablanca)	
11	Marrakech		Société de développement de la ville de Marrakech (CDG Développement -ville de Marrakech)	
12	Temara		Société de développement de la ville de Témara (CDG Développement -ville de Témara)	

[54] Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales, janvier 2009.



L'analyse de ces projets nous a permis d'identifier les éléments clés de la constitution d'une SDL.

6.4 Les éléments clés de la constitution d'une SDL

En premier lieu, le projet d'une SDL doit faire l'objet d'une délibération du conseil de la collectivité locale et faire l'objet d'une approbation des autorités de tutelle. Par la suite sa constitution repose sur les statuts de la société et une convention de mandat pour la réalisation de projets publics (maîtrise d'ouvrage) ou pour la gestion d'équipements publics.

Les statuts de la société

La collectivité locale et la ou les parties concernées doivent définir les statuts de la société en vue d'arrêter les termes et conditions de leur partenariat et fixer les aspects liés à la création, à la gestion et au fonctionnement de la SDL. Les statuts de la société doivent référer aux éléments suivants :

- le capital social de la SDL;
- la composition du conseil d'administration;
- le fonctionnement du conseil d'administration;
- la nomination et les pouvoirs du président;
- la nomination et les pouvoirs du directeur général;
- les modalités de fonctionnement des assemblées;
- les modalités concernant les transferts de titres, la cession, la médiation, l'arbitrage et la durée.
- la formation d'un comité d'audit pour l'examen des documents suivants :
    - les comptes annuels et semestriels;
    - le rapport de gestion et le projet de budget;
    - le dispositif de contrôle interne de la SDL.
- la formation d'un comité pour le suivi du plan d'affaire comprenant les points suivants :
    - plan de développement;
    - montages techniques et financiers.

La convention de mandat pour la réalisation de projets publics (maîtrise d'ouvrage)

Ce type de convention doit s'appuyer sur les éléments suivants :

- définition de la mission générale;
- la planification du projet :
    - études de faisabilité;
    - études d'opportunités;
    - études techniques;
- le mandat de la SDL en matière de réalisation du projet et du suivi :
    - engagement des experts;
    - choix des fournisseurs;
    - assation des marchés;
- les responsabilités de commercialisation et de gestion du projet;

- les responsabilités de financement des études et des projets;
- les responsabilités en termes de gestion financière, comptable et juridique;
- les prérogatives de contrôle de la Commune;
- les obligations de la SDL;
- les obligations de la collectivité locale;
- les approbations d'opérations par la collectivité locale;
- la rémunération de la SDL;
- les modalités de résiliation, de cession, de substitution, de sous-traitance.

La convention de mandat pour la gestion d'équipements publics

Ce type de convention doit s'appuyer sur les éléments suivants :

- les objectifs essentiels et communs concernant la gestion et l'exploitation de l'équipement communal;
- l'objet de la gestion;
- le patrimoine de la gestion :
  - biens de retour (mobiliers…);
  - biens de reprise (voitures, outillages, matériels informatiques…);
- obligations et responsabilités du gestionnaire :
  - en matière de travaux et d'investissements;
  - en matière de respect des dispositions législatives et réglementaires;
  - en matière d'assurances;
- droits et prérogatives du gestionnaire :
  - exclusivité d'exploitation;
  - conditions d'exécution de travaux;
  - responsabilités, droits et obligations de la collectivité locale;
  - régime du personnel;
- conditions d'exploitation de l'équipement :
  - maintien des services;
  - redevances, taxes;
- conditions financières :
  - apports en capitaux;
  - ventes de prestations (tarification) ou de produits liés à l'activité;
  - modalités de contrôle et de suivis de gestion et d'exploitation;
  - sanctions, résiliation et modifications des termes de la convention;
  - modalités d'extinction de la convention et reprise des biens par la collectivité locale;
- modalités de terminaison de gestion sur :
  - les contrats en cours;
  - recouvrement et remboursement de créanciers, de taxes et surtaxes, de redevances;
  - le personnel du gestionnaire;
- modalités de conciliation et d'arbitrage.



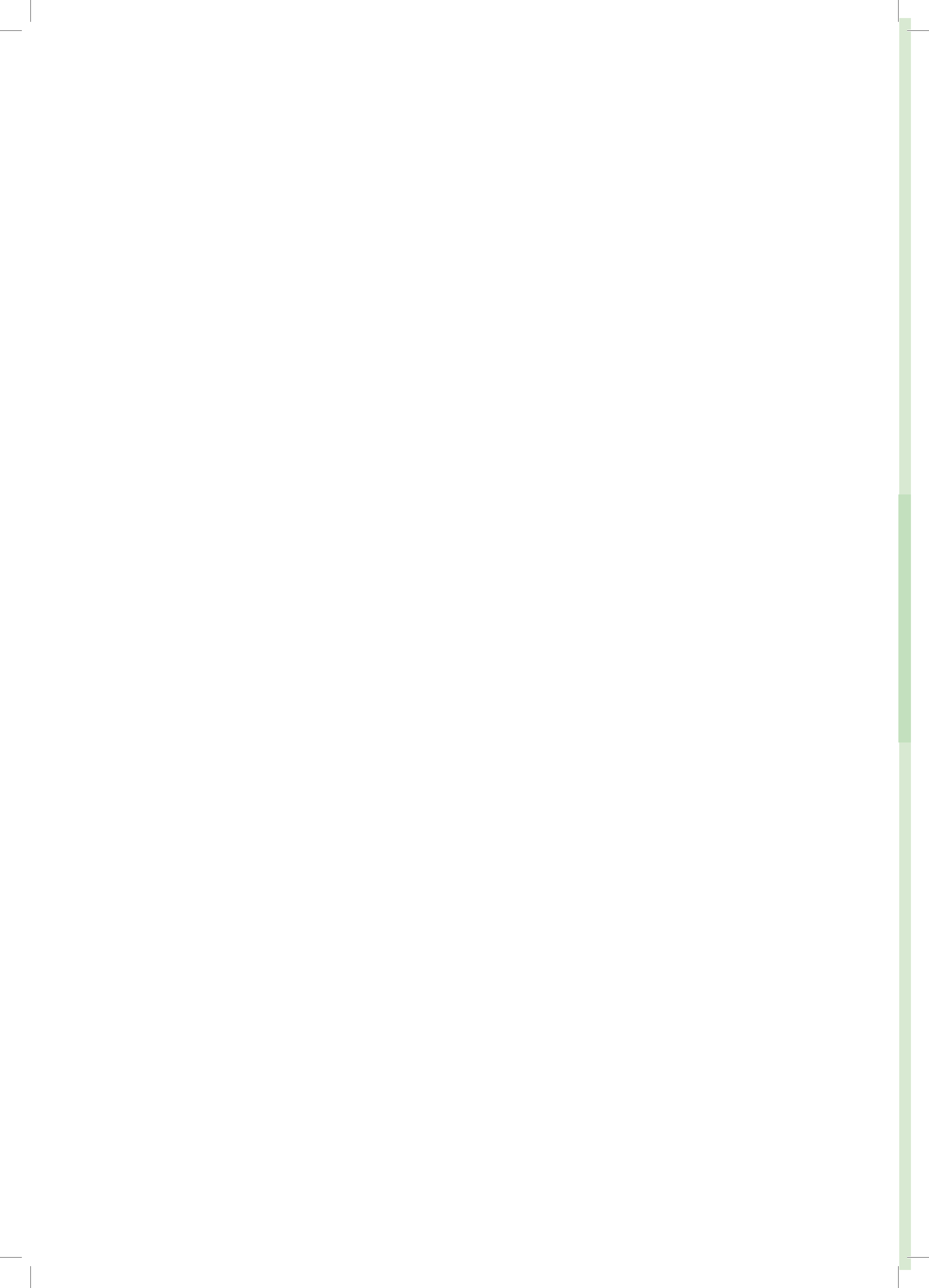
6.5 La conformité des projets de SDL avec la loi

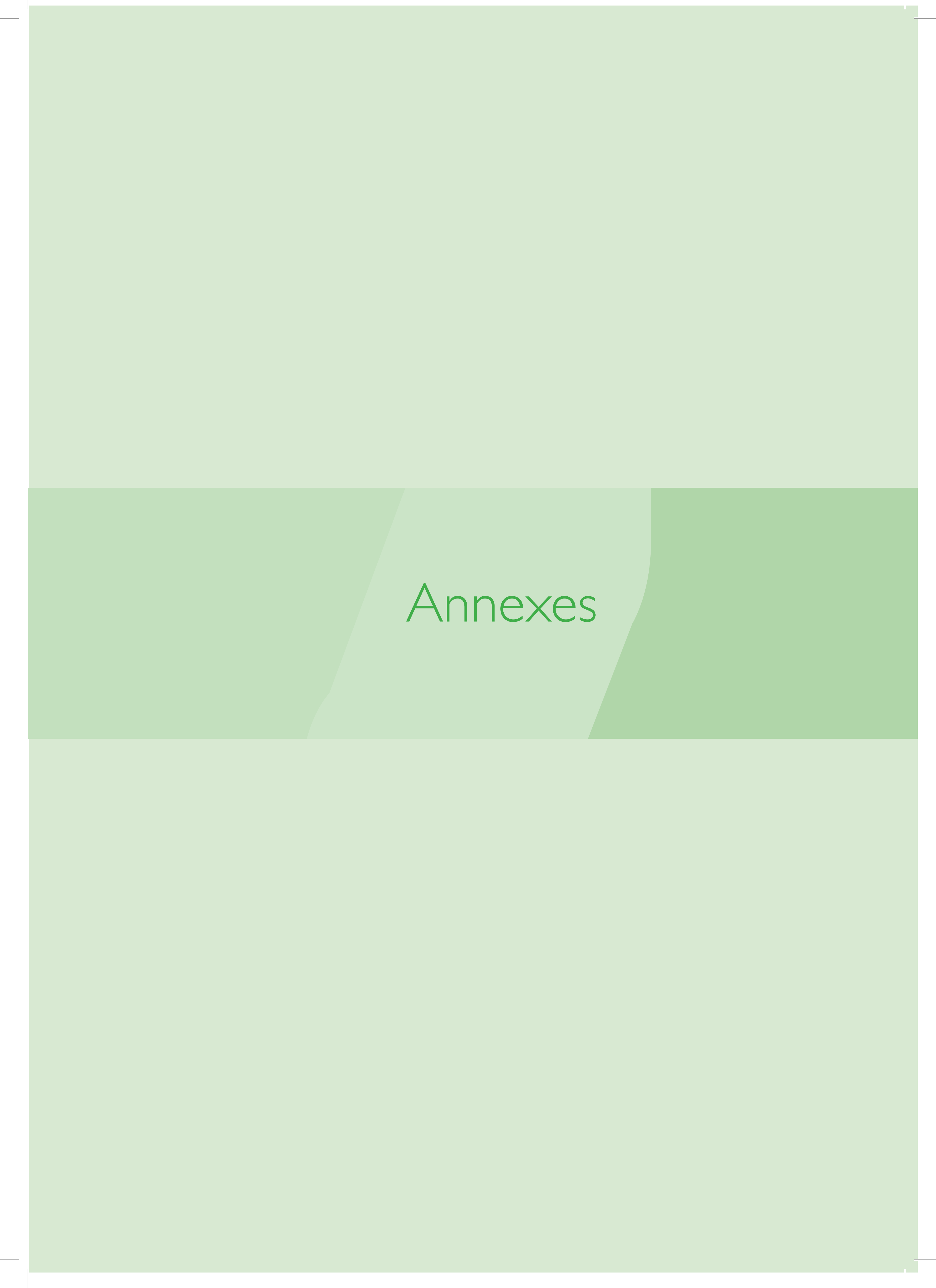
Les collectivités locales et leurs groupements peuvent procéder à la création ou à la prise de participation dans les SDL en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé dans le respect des articles 140 à 144 inclusivement de la Charte communale amendée par la Loi n° 17-08. Dans les grandes lignes, ces articles font référence aux éléments suivants :

- l'objet de la SDL;
- la délibération du conseil de la collectivité locale et l'approbation des autorités de tutelle;
- la prise de participation des collectivités locales (minimum 34 %) et le capital détenu par les personnes de droit public (minimum 51 %);
- l'interdiction pour la SDL de détenir des participations dans le capital d'autres sociétés;
- la circulation des procès-verbaux aux collectivités locales, aux actionnaires et à l'autorité de tutelle;
- les modalités de versement d'indemnités au représentant de la collectivité locale;
- les conflits d'intérêts;
- les modalités en cas de suspension ou de dissolution du conseil communal;
- la rétroactivité de la loi;
- l'affichage et la publication.

En outre, afin de préserver l'intérêt des collectivités locales au sein des SDL et d'assurer une bonne gestion des deniers publics, les points suivants devraient être pris en considération :

- la réalisation de projets d'infrastructures et d'équipements, de développement immobilier (résidentiel, commercial, industriel) par une SDL devraient être en conformité avec les orientations de la collectivité locale, à savoir :
  - le plan communal de développement (PCD);
  - le document d'urbanisme et d'aménagement;
  - les programmes d'investissements;
- la collectivité locale devrait s'assurer, dans le cas de gestion, d'équipement par une SDL, des points suivants :
  - du maintien des services pour les usagers;
  - du respect de normes de qualité minimale des services;
  - de l'établissement de tarification de services à inclure dans la convention;
  - de s'assurer de la préservation du patrimoine public;
  - de s'assurer du retour du patrimoine à la collectivité locale ainsi que des biens acquis par la SDL;
- de bien distinguer au sein des statuts de la société les fonctions du président et de celles du directeur général en tenant compte que le rôle du premier est d'assurer la bonne conduite des affaires du conseil d'administration tandis que le second doit se prévaloir de tous les pouvoirs exécutifs pour la bonne conduite de la société;
- de s'assurer que la SDL produise des états financiers trimestriels, un plan d'affaires ou de développement et un audit annuel (vérification financière et de performance);
- de mettre sur pied une commission de surveillance qui pourra requérir de la SDL toutes informations et rapports sur ses activités.
- De créer éventuellement une fédération des sociétés de développement locale comme il existe en Europe pour les EPL.





Annexes



Annexe A

Dispositions de la Charte communale touchant la coopération et le partenariat

Extraits de la Loi no 78-00 portant Charte communale, telle qu'amendée par la Loi no 17-08. Ces amendements entreront en vigueur à compter de la proclamation officielle des résultats définitifs des élections communales qui suivront la publication de la Loi no 17-08 au Bulletin officiel. La loi a été promulguée par le dahir no 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) et publiée en traduction française officielle dans le Bulletin officiel no 5714 du 5 mars 2009

Les dispositions en italique viennent de la Loi no 17-08. Les autres sont demeurées inchangées.

Art. 35 - Le conseil règle par ses délibérations les affaires de la commune. À cet effet, il décide des mesures à prendre pour assurer le développement économique, social et culturel de la commune.

Il exerce notamment des compétences propres et des compétences qui lui sont transférées par l'État.

Il peut, en outre, faire des propositions et des suggestions et émettre des avis sur les questions d'intérêt communal relevant de la compétence de l'État ou de toute autre personne morale de droit public.

Pour l'accomplissement des missions qui lui sont imparties, le conseil peut bénéficier du concours de l'État et des autres personnes morales de droit public.

Art. 36 - Développement économique et social

1. *Le conseil communal examine et vote un projet de plan de développement communal, préparé par le président du conseil communal.*

À cet effet :

- il fixe dans la limite des moyens propres à la commune et de ceux mis à sa disposition, le programme d'équipement de la collectivité;
- il propose les actions à entreprendre en association ou en partenariat avec l'administration, les autres collectivités locales ou les organismes publics.

Le plan de développement communal décrit pour six années, dans une perspective de développement durable et sur la base d'une démarche participative prenant en considération notamment l'approche genre, les actions de développement dont la réalisation est prévue sur le territoire de la commune.

Il peut être mis à jour à compter de la troisième année de sa mise en œuvre jusqu'à la première année du mandat suivant au cours de laquelle est élaboré le plan de développement communal relatif à la durée du nouveau mandat.

Le document du plan de développement communal doit obligatoirement comporter les éléments suivants :

- un diagnostic mettant en évidence le potentiel économique, social et culturel de la commune;

- les besoins prioritaires identifiés en concertation avec la population, les administrations et les acteurs concernés;
- les ressources et les dépenses prévisionnelles afférentes aux trois premières années de mise en œuvre du plan de développement communal.

La procédure d'élaboration du plan de développement communal est fixée par voie réglementaire.

2. *Il initie toute action propre à favoriser et à promouvoir le développement de l'économie locale et de l'emploi. À cet effet :*

- il prend toutes mesures de nature à contribuer à la valorisation de son potentiel économique notamment agricole, industriel, artisanal, touristique ou de services;
- il engage les actions nécessaires à la promotion et à l'encouragement des investissements privés, notamment la réalisation des infrastructures et des équipements, l'implantation de zones d'activités économiques et l'amélioration de l'environnement de l'entreprise;
- il décide de la création des sociétés de développement local d'intérêt intercommunal, préfectoral, provincial ou régional ou la prise de participation dans leur capital;
- il décide de la conclusion de tout accord ou convention de coopération ou de partenariat, propre à promouvoir le développement économique et social, et arrête les conditions de réalisation des actions que la commune exécutera en collaboration ou en partenariat avec les administrations publiques, les collectivités locales, les organismes publics ou privés et les acteurs sociaux.

3. *Il arrête, dans la limite des attributions qui lui sont dévolues par la loi, les conditions de conservation, d'exploitation et de mise en valeur du domaine forestier.*

Art. 42 - Coopération, association et partenariat

Le conseil communal engage toutes actions de coopération, d'association ou de partenariat, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, avec l'administration, les autres personnes morales de droit public, les acteurs économiques et sociaux privés et avec toute autre collectivité ou organisation étrangère. À cet effet :

- il décide de la création ou de la participation à tout groupement d'intérêt intercommunal, préfectoral, provincial ou régional;
- il arrête les conditions de participation de la commune à la réalisation de programmes ou de projets en partenariat;
- il examine et approuve les conventions de jumelage et de coopération décentralisée; décide de l'adhésion et de la participation aux activités des associations des pouvoirs locaux, et de toutes formes d'échanges avec des collectivités territoriales étrangères, après accord de l'autorité de tutelle, et dans le respect des engagements internationaux du Royaume. Toutefois, aucune convention ne peut être passée entre une commune ou un groupement de collectivités locales avec un État étranger.

Art. 68 - Les pouvoirs de tutelle conférés à l'autorité administrative par la présente loi, ont pour but de veiller à l'application par le conseil communal et son exécutif des lois et règlements en vigueur, de garantir la protection de l'intérêt général et d'assurer l'assistance et le concours de l'administration.



Art. 69 - Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle, dans les conditions définies à l'article 73 ci-dessous, les délibérations du conseil communal portant sur les objets suivants :

1. budget, comptes spéciaux et comptes administratifs;
2. ouverture de nouveaux crédits, relèvement de crédits, virement de crédits de chapitre à chapitre;
3. emprunts et garanties;
4. fixation du taux des taxes et des tarifs des redevances et droits divers;
5. création et modes de gestion des services publics communaux;
6. création des sociétés de développement local ou prise de participation dans leur capital;
7. conventions d'association ou de partenariat;
8. accords de coopération décentralisée et de jumelage avec des collectivités locales étrangères;
9. acquisitions, aliénations, échanges et autres transactions portant sur les biens du domaine privé communal;
10. occupations temporaires du domaine public avec emprises;
11. baux dont la durée dépasse 10 ans ou dont la reconduction dépasse la durée cumulée de 10 ans;
12. dénomination des places et voies publiques lorsque cette dénomination constitue un hommage public ou un rappel d'un événement historique;
13. établissement, suppression ou changement d'emplacement ou de date de souks ruraux hebdomadaires.

Des expéditions de toutes les délibérations relatives aux matières indiquées ci-dessus sont adressées dans la quinzaine suivant la clôture de la session, par le président du conseil communal à l'autorité de tutelle.

Titre VII - de la coopération, du partenariat et des groupements des collectivités locales

Chapitre premier - De la coopération et du partenariat

Art. 78 - Les communes urbaines et rurales et leurs groupements peuvent conclure entre elles ou avec d'autres collectivités locales, avec les administrations publiques, les établissements publics ou les organismes non gouvernementaux d'utilité publique des conventions de coopération ou de partenariat pour la réalisation d'un projet ou d'une activité d'intérêt commun, ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou privé. Ces conventions déterminent, notamment, les ressources humaines et financières que les parties décident de mobiliser pour la réalisation du projet ou de l'activité d'intérêt commun.

La convention de coopération, conclue sur le vu des délibérations des assemblées concernées, fixant notamment l'objet du projet, son coût, sa durée, le montant ou la nature des apports et les modalités financières et comptables, est approuvée par le ministre de l'intérieur ou son délégué.

Le budget ou un compte d'affectation spéciale de l'une des collectivités associées sert de support budgétaire et comptable au projet de coopération.

Chapitre II
Groupements de communes

Art. 79 - Les communes urbaines et rurales peuvent constituer, entre elles ou avec d'autres collectivités locales, des groupements de communes ou de collectivités locales, pour la réalisation d'une œuvre commune ou pour la gestion d'un service d'intérêt général du groupement.

La création du groupement est approuvée par arrêté du ministre de l'intérieur sur le vu des délibérations concordantes des assemblées des collectivités associées.

L'approbation ou le refus motivé d'approuver la création du groupement doit intervenir dans un délai de 45 jours à compter de la réception de la dernière délibération. Ce délai peut être prorogé une seule fois, par arrêté motivé du ministre de l'intérieur.

Les délibérations relatives à la création ou la participation à un groupement fixent notamment de façon concordante, après accord entre les parties associées, l'objet, la dénomination, le siège, la nature ou le montant des apports et la durée du groupement.

Le retrait d'une commune ou la dissolution d'un groupement est approuvé dans les mêmes formes.

Des communes peuvent être admises à faire partie d'un groupement déjà constitué. L'approbation est donnée dans les formes prévues au 3ème alinéa du présent article, sur le vu des délibérations concordantes des assemblées concernées et du conseil du groupement.

Art. 80 - Le Premier ministre peut décider d'adjoindre d'office pour cause d'utilité publique, par décret motivé, pris sur proposition du ministre de l'intérieur, une ou plusieurs communes, à un groupement constitué ou à constituer, après consultation du ou des conseils communaux concernés. Ce décret détermine, le cas échéant, les conditions de participation au groupement des communes concernées.

Art. 81 - Le groupement de communes urbaines et rurales ou de collectivités locales est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

La législation et la réglementation relatives à la tutelle des communes lui sont applicables; de même que les règles financières et comptables des collectivités locales s'appliquent au budget et à la comptabilité du groupement.

Art. 82 - Le groupement est administré par un conseil du groupement dont le nombre des membres est fixé, sur proposition des collectivités associées par arrêté du ministre de l'intérieur.

Les collectivités associées y sont représentées au prorata de leur apport et au moins par un délégué pour chacune des communes membres.

Les délégués communaux au conseil du groupement, sont élus au scrutin secret, à la majorité relative des suffrages exprimés. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu.



Les délégués sont élus pour une durée égale à celle du mandat du conseil qu'ils représentent. Toutefois, en cas de cessation de fonction du conseil par suite de dissolution ou de toute autre cause, les délégués restent en exercice jusqu'à ce que la nouvelle assemblée ait procédé à la désignation de leurs successeurs. Les délégués sortants sont rééligibles.

En cas de vacance d'un poste de délégué pour quelque cause que ce soit, le conseil communal concerné pourvoit à son remplacement dans le délai d'un mois.

Art. 83 - Le conseil du groupement élit parmi ses membres, un président, deux vice-présidents au moins et quatre au plus, qui constituent le bureau du groupement, dans les conditions de scrutin et de vote prescrites pour l'élection des membres des bureaux des conseils communaux.

Le conseil élit en outre, au scrutin secret à la majorité relative, un secrétaire chargé de la rédaction et de la conservation des procès-verbaux des séances.

Chapitre III - Groupements d'agglomérations

Section première - Création et missions

Art. 83-1 - Les groupements d'agglomérations régis par les dispositions du présent chapitre, sont des groupements de communes, créés à l'initiative de communes avoisinantes, situées sur un espace territorial continu dont la population est supérieure à 200.000 habitants, pouvant également comprendre une ou plusieurs communes rurales, dans le but de s'associer pour la réalisation et la gestion de services d'intérêt commun.

Le groupement d'agglomération est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

La création du groupement d'agglomération est approuvée conformément aux dispositions de l'article 79 ci-dessus.

L'approbation ou le refus motivé d'approuver la création de ce groupement doit intervenir dans un délai de 60 jours à compter de la date de réception de la dernière délibération des conseils concernés. Ce délai peut être prorogé une seule fois, par arrêté motivé du ministre de l'intérieur, publié au Bulletin officiel des collectivités locales.

D'autres communes peuvent être admises à faire partie d'un groupement déjà constitué. L'approbation est donnée dans les formes prévues au 3ème alinéa du présent article, sur le vu des délibérations concordantes de chacun des conseils concernés et du conseil du groupement.

Le retrait d'une commune est approuvé dans les mêmes formes.

Art. 83-2 - Les délibérations relatives à la création ou à la participation à un groupement fixent de façon concordante, notamment, la dénomination du groupement, son périmètre, son siège, les compétences qui lui sont dévolues, et les ressources nécessaires à l'exercice de ses compétences ainsi que les ressources humaines qui lui sont affectées, les équipements et les biens mis à sa disposition.

Les modalités selon lesquelles est arrêtée la part des charges relatives au transfert des compétences des communes au groupement sont fixées par voie réglementaire.

Art. 83-3 - Le premier ministre, peut décider, pour cause d'utilité publique, par décret motivé pris sur proposition du ministre de l'intérieur, de :

- la création ou la dissolution d'un groupement, constitué conformément aux dispositions de l'article 83-2;
- l'adjonction ou le retrait d'office d'une ou plusieurs communes de ce groupement;
- la révision de la liste des compétences d'un groupement.

Ce décret détermine, le cas échéant, les conditions de participation au groupement des communes concernées, les modalités selon lesquelles est fixée la part des charges relatives au transfert des compétences des communes au groupement et les mesures à appliquer en cas de dissolution du groupement.

Art. 83-4 - Conformément à l'arrêté de l'approbation de création, le groupement exerce les attributions suivantes :

- planification urbaine, préparation et suivi du schéma directeur du groupement d'agglomération;
- transport urbain et préparation du plan de déplacement urbain du groupement;
- traitement des déchets;
- assainissement liquide et solide et stations de traitement des eaux usées;
- eau potable et électricité.

Le groupement peut, au vu des délibérations des communes qui le constituent, être chargé en partie ou en totalité des activités d'intérêt commun suivantes :

- création et gestion des équipements et des services;
- création et gestion des équipements sportifs, culturels, et de loisirs;
- création, aménagement et entretien du réseau routier;
- création et gestion de zones d'activités économiques et industrielles;
- opérations d'aménagement.

En outre, le groupement peut être chargé de toute autre activité que les communes membres décident, d'un commun accord, de lui confier.

Section II. - Organisation et fonctionnement

Art. 83-5 - Le groupement d'agglomération est administré par un conseil qui comprend les membres délégués par les conseils des communes constituant le groupement.

Leur nombre est fixé par arrêté du ministre de l'intérieur, au prorata du nombre d'habitants de chaque commune et au moins par un délégué pour chacune des communes membres. Aucune commune ne peut détenir plus de 60 % des sièges au conseil du groupement.

Les dispositions de l'article 82 ci-dessus sont appliquées à l'élection au sein du groupement et au mandat des délégués communaux.

Le bureau du conseil du groupement se compose des présidents des conseils communaux membres du groupement qui siègent de plein droit au sein du conseil.

Le bureau du groupement élit le président du groupement parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue des membres du bureau en exercice. Le décompte de chaque voix exprimée, est effectué sur la base du nombre de sièges attribués à chaque commune, au sein du conseil du groupement. Les vice-présidents sont classés au prorata du nombre de sièges détenus par la commune qu'ils représentent.



Dans la limite des compétences du groupement, le président exerce pour le groupement les pouvoirs dévolus au président du conseil communal en application des articles 45, 46, 47 et 48 de la présente loi.

En cas d'absence ou d'empêchement de longue durée, pouvant porter préjudice au fonctionnement du groupement, le président est provisoirement remplacé par un vice-président dans l'ordre de son classement, conformément aux dispositions de l'article 56 ci-dessus.

Le conseil procède à l'élection du secrétaire du groupement et de son adjoint, dans les mêmes conditions que celles prévues à l'alinéa 2 de l'article 83 ci-dessus.

Le président peut, par arrêté, déléguer à un ou plusieurs vice-présidents, partie de ses fonctions dans les conditions prévues à l'article 55 ci-dessus.

Un secrétaire général de groupement est placé sous l'autorité du président et l'assiste dans l'exercice de ses fonctions. Il est nommé dans les conditions prévues à l'article 54 ci-dessus.

Le secrétaire général du groupement exerce ses fonctions dans la limite des compétences du groupement et des attributions qui peuvent lui être déléguées par le président du groupement, conformément aux dispositions de l'article 55 ci-dessus.

Art. 83-6 - Le conseil règle par ses délibérations les affaires du groupement. Le conseil vote, au scrutin public, à la majorité des 2/3 des voix exprimées, pour approuver le budget et le compte administratif ou émettre son avis sur la modification des compétences du groupement, de son périmètre et définir les affaires d'intérêt commun. Les délibérations portant sur des matières autres que celles indiquées ci-dessus, sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés.

En cas de suspension ou de dissolution du conseil du groupement pour quelque cause que se soit, il est fait application des dispositions de l'article 25 de la présente loi. Le bureau du groupement demeure chargé de la gestion des affaires du groupement, jusqu'à ce que le conseil reprenne ses fonctions ou soit reconstitué.

Art. 83-7 - Les communes constituant le groupement ne peuvent, en aucun cas, exercer les compétences qu'elles ont transférées au groupement, en application de la présente loi.

Section III. - Organisation financière, personnel et patrimoine

Art. 83-8 - Les ressources financières du groupement comprennent :

- la contribution des communes au budget du groupement;
- les subventions de l'État;
- les recettes relatives aux services transférés au groupement;
- les redevances et rémunérations pour services rendus;
- les revenus de gestion du patrimoine;
- les emprunts;
- les dons et legs;
- les recettes diverses.

Art. 83-9 - La contribution des communes au budget de leur groupement est une dépense obligatoire.

Art. 83-10 - Le personnel du groupement comprend :

- les fonctionnaires placés en position de détachement auprès du groupement par les communes membres ou par d'autres administrations;
- les agents et employés recrutés par le groupement;
- les fonctionnaires et agents mis à la disposition du groupement par l'État ou les collectivités locales, dans le cadre de conventions.

Les agents et fonctionnaires relevant des services transférés au groupement sont détachés auprès du groupement ou mis à sa disposition, dans les conditions fixées par voie réglementaire.

Art. 83-11 - Le patrimoine du groupement comprend des biens acquis par le groupement et des biens mis à sa disposition par les communes membres, pour l'exercice des compétences qui lui sont dévolues, dans les conditions qui sont fixées par voie réglementaire.

Section IV. – Du régime juridique applicable et de la tutelle

Art. 83-12 - Sous réserve des dispositions du présent chapitre, sont applicables au groupement, les textes législatifs et réglementaires relatifs au statut de l'élu, à la tutelle sur les actes des communes, aux réunions de leurs conseils et à leurs délibérations prévus par la Loi no 78-00 portant charte communale. Les règles financières et comptables des collectivités locales sont également applicables au budget et à la comptabilité du groupement.

Art. 83-13 - Le groupement subroge aux communes dans les droits et obligations relatifs aux actes conclus par lesdites communes avant la constitution du groupement, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues. Le groupement subroge également à ces communes dans l'administration des services publics communaux dont la gestion est confiée à des personnes de droit public ou privé.

Chapitre II
Dispositions particulières aux sociétés de développement local

Art. 140 - Les collectivités locales et leurs groupements peuvent procéder à la création ou à la prise de participation dans des sociétés dénommées société de développement local, en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé.

L'objet de la société de développement local doit s'inscrire dans la limite des activités à caractère industriel et commercial qui relèvent des compétences des collectivités locales et de leurs groupements, à l'exception de la gestion du domaine privé communal.

Les sociétés de développement local sont régies par les dispositions de la Loi no 17-95 relative aux sociétés anonymes, promulguée par le dahir no 1-96-124 du 14 rabii II 1417 (30 août 1996), sous réserve des conditions suivantes :

- doivent faire l'objet d'une délibération du conseil communal concernée approuvée par l'autorité de tutelle, sous peine de nullité, la création ou la dissolution d'une société de développement local, la prise de participation à son capital, la modification de son objet, l'augmentation, la réduction ou la cession de son capital;
- la prise de participation des collectivités locales ou de leurs groupements dans le capital de la société de développement local ne peut être inférieure à 34 %, et dans tous les cas, la majorité du capital de la société doit être détenue par des personnes morales de droit public;
- la société de développement local ne peut détenir des participations dans le capital d'autres sociétés;

- les procès-verbaux des réunions des organes de gestion de la société de développement local doivent être transmis aux collectivités locales actionnaires et à leur autorité de tutelle, dans un délai de15 jours, à compter de la date de clôture des réunions.

L'exercice du mandat du représentant de la collectivité locale au sein du conseil d'administration est gratuit. Toutefois, ce représentant bénéficie d'indemnités dont le montant et les modalités de versement sont fixés par voie réglementaire.

Art. 141 - Il est interdit à tout représentant d'une collectivité locale au sein du conseil des organes de gestion de la société de développement local, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, d'entretenir des intérêts privés avec la société dont il est administrateur, sous peine de révocation et sans préjudice de poursuites judiciaires.

Art. 142 - En cas de suspension ou de dissolution du conseil communal, le représentant de la collectivité locale continue de la représenter au sein du conseil d'administration jusqu'à élection de son successeur.

Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux sociétés créées avant la publication de la présente loi au Bulletin officiel et dans lesquelles les collectivités locales détiennent une part du capital au moins égale à 34 % et ce, à compter de la seconde année qui suit la date de publication de la présente loi, « au Bulletin officiel »l.

Art. 144 - Les actes dont l'affichage et la publication sont obligatoires en application des dispositions de la présente loi, doivent être publiés au Bulletin officiel des collectivités locales ou portés à la connaissance du public par voie électronique selon des modalités fixées par arrêté du ministre de l'intérieur.

Art. 144 bis - La transmission des actes pris par le conseil communal, le président du conseil communal, le président de groupement de communes ou leurs délégués ainsi que les actes pris par les autorités de tutelle compétentes, peut s'effectuer par voie électronique, conformément aux lois et règlements en vigueur.

Annexe B

Articles de la Loi n° 79-00, concernant les collectivités préfectorales et provinciales

Article 36

Dans les limites du ressort territorial de la préfecture ou de la province, le conseil préfectoral ou provincial exerce, à titre de compétences propres, conformément aux lois et règlements en vigueur, les attributions suivantes :

- Il engage à titre propre, ou en partenariat avec l'État, avec la région ou avec une ou plusieurs communes rurales, toutes actions de nature à promouvoir le développement rural et à soutenir les programmes d'équipement du monde rural;
- Il décide de la création et de la participation aux entreprises et société d'économie mixte d'intérêt préfectoral ou provincial;
- Il décide de la création et des modes de gestion des services publics préfectoraux ou provinciaux, par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de toute autre forme de gestion déléguée des services publics, conformément aux lois et règlements en vigueur;
- Il décide de la conclusion de tout accord ou convention de coopération ou de partenariat, propre à promouvoir le développement économique et social, et arrête les conditions de réalisation des actions que la préfecture ou la province exécutera en collaboration ou en partenariat avec les administrations publiques, les collectivités locales, les organismes publics ou privés et les acteurs sociaux;
- Il examine et approuve les conventions de jumelage et de coopération décentralisée; décide de l'adhésion et de la participation aux activités des associations et pouvoirs locaux, et de toute forme d'échanges avec des collectivités territoriales étrangères, après accord de l'autorité de tutelle, et dans le respect des engagements internationaux du Royaume. Toutefois, aucune convention ne peut être passée entre une préfecture ou province ou un groupement de collectivités locales avec un État étranger.

Article 67

Les préfectures ou provinces peuvent constituer, entre elles ou avec d'autres collectivités locales, des groupements de préfectures ou provinces ou de collectivités locales, pour la réalisation d'une œuvre commune ou pour la gestion d'un service d'intérêt général du groupement.

La création du groupement est approuvée par arrêté du ministre de l'intérieur, sur le vu des délibérations concordantes des conseils des collectivités associées.

L'approbation ou le refus motivé d'approuver la création du groupement doit intervenir dans un délai de 45 jours à compter de la réception de la dernière délibération. Ce délai peut être prolongé une seule fois, par arrêté motivé du ministre de l'intérieur.

Les délibérations relatives à la création ou à la participation à un groupement fixent notamment de façon concordante, après accord entre les parties associées, l'objet, la dénomination, le siège, la nature ou le montant des apports et la durée du groupement.



Le retrait d'une préfecture ou province ou la dissolution d'un groupement est approuvé dans les mêmes formes.

Des préfectures ou provinces peuvent être admises à faire partie d'un groupement déjà constitué. L'approbation est donnée dans les formes prévues au troisième alinéa du présent article sur le vu des délibérations concordantes des conseils concernés et du conseil du groupement.

Article 68

Le Premier ministre peut décider d'adjoindre d'office pour cause d'utilité publique, par décret motivé, pris sur proposition du ministre de l'intérieur, une ou plusieurs préfectures ou provinces, à un groupement constitué ou à constituer après consultation du ou des conseils préfectoraux ou provinciaux concernés. Ce décret détermine, le cas échéant, les conditions de participation au groupement des préfectures ou provinces concernées.

Article 69

Le groupement de préfectures ou provinces ou de collectivités locales est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

La législation et la réglementation relatives à la tutelle des préfectures et provinces lui sont applicables; de même que les règles financières et comptables des collectivités locales s'appliquent au budget et à la comptabilité du groupement.

Article 70

Le groupement est administré par un conseil du groupement dont le nombre des membres est fixé, sur proposition des collectivités associées, par arrêté du ministre de l'intérieur. Les collectivités associées y sont représentées au prorata de leur apport et au moins par un délégué pour chacune des collectivités membres.

Les délégués préfectoraux ou provinciaux au conseil de groupement, sont élus au scrutin secret, à la majorité relative des suffrages exprimés. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les délégués sont élus pour une durée égale à celle du mandat du conseil qu'ils représentent. Toutefois, en cas de cessation de fonction du conseil par suite de dissolution ou de toute autre cause, les délégués restent en exercice jusqu'à ce que le nouveau conseil ait procédé à la désignation de leurs successeurs.

Les délégués sortants sont rééligibles.

En cas de vacance d'un poste de délégué pour quelque cause que ce soit, le conseil préfectoral ou provincial concerné pourvoit à son remplacement dans le délai d'un mois.

Article 71

Le conseil du groupement élit parmi ses membres, un président, deux vice-présidents au moins et quatre au plus, qui constituent le bureau du groupement, dans les conditions de scrutin et de vote prescrites pour l'élection des membres des bureaux des conseils préfectoraux et provinciaux.

Le conseil élit en outre, au scrutin secret à la majorité relative, un secrétaire chargé de la rédaction et de la conservation des procès-verbaux des séances, et un rapporteur du budget chargé de la présentation des prévisions financières et des comptes administratifs au conseil de groupement.

Annexe C

Articles de la Loi n° 47-96, concernant l'organisation de la région

La coopération des régions est organisée par les articles 5-7-8-61-62 et 63 de la Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.

Dans ce cadre, le conseil régional peut au titre des compétences propres qui lui sont dévolues :

- décider de la participation de la région aux entreprises d'économie mixte d'intérêt régional ou interrégional;
- entreprendre toute action nécessaire au développement régional, en collaboration avec l'État ou toute autre personne morale de droit public, dans des conditions fixées par des conventions.

Les régions peuvent également être autorisées à établir entre elles des relations de coopération pour la réalisation d'une œuvre commune, d'un service d'intérêt interrégional ou pour la gestion des fonds propres chacune d'elles et destinés au financement des travaux et au paiement de certaines dépenses communes de fonctionnement. La coopération interrégionale est gérée par un comité interrégional de coopération.

Le comité interrégional de coopération est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le comité interrégional de coopération est autorisé par le ministre de l'intérieur sur le vu des délibérations des conseils régionaux intéressées.

D'autres régions peuvent adhérer à un comité interrégional déjà mis en place. L'autorisation est donnée dans la même forme que pour la création.

Les membres du comité sont élus par les conseils régionaux intéressés à raison de trois délégués par région pris parmi les membres du conseil régional.

Le comité élit parmi ses membres un président qui a notamment qualité pour exécuter budget, un secrétaire et un rapporteur du budget.

La législation et la réglementation relatives à la tutelle des régions sont applicables aux comités interrégionaux de coopération; les règles financières et comptables des collectivités locales s'appliquent également au budget et à la comptabilité des comités.

En vertu de la Loi n°78-00 portant charte communale et la Loi n°79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, les régions peuvent constituer avec les communes urbaines et rurales et ou les préfectures et provinces, des groupements de collectivités locales pour la réalisation d'une œuvre comme ou pour la gestion d'un service d'intérêt général du groupement.

La coopération interrégionale ou avec d'autres collectivités locales ne peut avoir pour conséquence l'établissement d'une tutelle d'une collectivité sur une autre.

Annexe D

Loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics

Bulletin Officiel n° 5404 du Jeudi 16 Mars 2006

Dahir n° 1-06-15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics.

LOUANGE A DIEU SEUL !
(Grand Sceau de Sa Majesté Mohammed VI)

Loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics

Article premier : Champ d'application

La présente loi s'applique aux contrats de gestion déléguée de services et d'ouvrages publics passés par les collectivités locales ou leurs groupements et par les établissements publics.

Titre premier : Dispositions générales

Article 2 : Définition

La gestion déléguée est un contrat par lequel une personne morale de droit public, dénommée «délégant» délègue, pour une durée limitée, la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à une personne morale de droit public ou privé, dénommée «délégataire» en lui reconnaissant le droit de percevoir une rémunération sur les usagers et/ou de réaliser des bénéfices sur ladite gestion.

La gestion déléguée peut également porter sur la réalisation et/ou la gestion d'un ouvrage public concourant à l'exercice du service public délégué.

Article 3 : Principes du service public

Le délégataire assume la responsabilité du service public en respectant les principes d'égalité des usagers, de continuité du service et de son adaptation aux évolutions technologiques, économiques et sociales.

Le délégataire assure ses prestations au moindre coût et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité et de protection de l'environnement.

Article 4 : Équilibre du contrat de gestion déléguée

Les parties contractantes veillent au maintien de l'équilibre financier du contrat de gestion déléguée en tenant compte des impératifs de service public et de la juste rémunération du délégataire.

Article 5 : Appel à la concurrence

Pour le choix du délégataire, le délégant est tenu, sauf exceptions prévues à l'article 6 ci-après, de faire appel à la concurrence en vue d'assurer l'égalité des candidats, l'objectivité des critères de sélection, la transparence des opérations et l'impartialité des décisions.

La procédure de passation du contrat de gestion déléguée doit faire l'objet d'une publicité préalable.

Les formes et modalités d'établissement des documents d'appel à la concurrence et notamment de ses différentes phases sont fixées par le gouvernement pour les collectivités locales et par le conseil d'administration ou l'organe délibérant pour les établissements publics.

Article 6 : Négociation directe

Le délégataire peut être sélectionné par voie de négociation directe dans les cas exceptionnels suivants :

a) lorsqu'il y a urgence à assurer la continuité du service public;

b) pour des raisons de défense nationale ou de sécurité publique;

c) pour les activités dont l'exploitation est exclusivement réservée à des porteurs de brevets d'invention ou pour les prestations dont l'exécution ne peut être confiée qu'à un délégataire déterminé.

Si le délégant est une collectivité locale et lorsqu'aucune offre n'a été présentée ou lorsque l'appel à la concurrence a été déclaré infructueux, ledit délégant peut recourir à la négociation directe. Dans ce cas, il doit établir un rapport précisant les raisons qui ont conduit au recours à cette voie et au choix du délégataire proposé. Ce rapport est soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle des collectivités locales pour décider de la gestion déléguée du service public en cause.

Article 7 : Propositions spontanées

Toute personne maîtrisant une technique ou une technologie qui s'avérerait utile à la gestion d'un service public peut soumettre, de manière spontanée, sa candidature accompagnée d'une offre comportant une étude de faisabilité technique, économique et financière à l'autorité compétente pour décider de la délégation de la gestion du service public en cause.

Ladite autorité est tenue d'examiner cette offre et de porter à la connaissance du candidat la suite qui lui a été donnée. Si elle décide d'entamer une procédure de délégation de la gestion du service objet de la proposition spontanée, elle se réserve le droit d'utiliser ladite offre pour faire appel à la concurrence, en informant ledit candidat et en respectant les brevets et droits de propriété industrielle liés à la proposition du candidat.

Article 8 : Hypothèque sur les biens de la gestion déléguée

Les contrats de gestion déléguée passés par les établissements publics peuvent comporter une clause prévoyant que les biens de retour, visés à l'article 16 ci-après, peuvent faire l'objet d'une hypothèque.

Article 9 : Règlement des litiges

Le contrat de gestion déléguée peut prévoir le recours à la procédure de l'arbitrage soit selon la législation en vigueur, soit en vertu d'une convention internationale bilatérale ou multilatérale applicable au contrat en question et ce, en cas de survenance de litiges entre les parties contractantes.

Pour le règlement des litiges entre le délégataire et les usagers, le contrat de gestion déléguée prévoit une procédure de conciliation préalablement à tout recours arbitral ou judiciaire.



Article 10 : Fin du contrat

Le contrat comporte des dispositions relatives à la fin normale du contrat.

Il comporte également des dispositions relatives à la fin anticipée du contrat, notamment dans les cas suivants :

- le rachat de la gestion déléguée par le délégant après l'expiration d'une période déterminée dans le contrat;
- la déchéance du délégataire prononcée par le délégant, en cas de faute d'une particulière gravité du délégataire;
- la résiliation du contrat par le délégataire en cas d'une faute d'une particulière gravité du délégant;
- la résiliation du contrat en cas de force majeure.

Article 11 : Intuitu personae

Le contrat de gestion déléguée est conclu à raison des qualités personnelles du délégataire.

Les contrats de gestion déléguée passés par les collectivités locales ne peuvent être cédés.

Pour les établissements publics, le contrat de gestion déléguée ne peut être cédé à un tiers en totalité ou en partie qu'avec l'accord écrit donné par le délégant, dans les conditions fixées dans le contrat de gestion déléguée. Si la cession est autorisée, le cessionnaire doit assumer l'intégralité des obligations contractées par le cédant.

Article 12 : Composition du contrat

Le contrat de gestion déléguée est composé, par ordre de primauté, de la convention, du cahier des charges et des annexes.

La convention définit les principales obligations contractuelles du délégant et du délégataire.

Le cahier des charges est constitué des clauses administratives et techniques définissant les conditions d'exploitation et les devoirs et obligations en matière d'exploitation du service délégué ou de réalisation des travaux et ouvrages.

Les annexes sont constituées de toutes les pièces jointes à la convention et au cahier des charges et mentionnées comme telles à la convention ou au cahier des charges.

Les documents annexes comportent en particulier un inventaire des biens meubles et immeubles mis à la disposition du délégataire ainsi que la liste des noms du personnel et de sa situation administrative au sein du service public dont la gestion est déléguée.

L'offre du délégataire peut être jointe au contrat de gestion déléguée en tant que document annexe.

Des contrats types pour les gestions déléguées passées par les collectivités locales ou leurs groupements peuvent être établis par le gouvernement qui fixe également la liste des clauses obligatoires du contrat ainsi que les modalités de son approbation et de son visa.

Article 13 : Durée du contrat

Tout contrat de gestion déléguée doit être limité dans sa durée. Celle-ci doit tenir compte de la nature des prestations demandées au délégataire et de l'investissement qu'il devra

réaliser et ne peut dépasser la durée normale de l'amortissement des installations lorsque les ouvrages sont financés par le délégataire.

La durée ne peut être prorogée que lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public ou l'extension de son champ géographique et à la demande du délégant, de réaliser des travaux non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la gestion déléguée et qui ne pourraient pas être amortis pendant la durée du contrat restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive.

La durée de prorogation doit être strictement limitée aux délais nécessaires au rétablissement des conditions de continuité de service ou de l'équilibre financier du contrat.

Cette prorogation ne peut intervenir qu'une seule fois et doit être justifiée dans un rapport établi par le délégant et faire l'objet d'un avenant au contrat de gestion déléguée.

La prorogation des contrats de gestion déléguée passés par les collectivités locales ou leurs groupements ne peut intervenir que sur délibération spéciale de l'organe compétent.

Article 14 : Publication du contrat

Un extrait du contrat de gestion déléguée est publié au Bulletin officiel pour les établissements publics et au Bulletin officiel des collectivités locales pour les collectivités locales et leurs groupements. Cet extrait comporte le nom et la qualité des contractants ainsi que l'objet, la durée, la consistance de la délégation et les clauses concernant les usagers.

Article 15 : Régime comptable des biens

Le délégataire doit tenir sa comptabilité conformément à la loi n° 9-88 relative aux obligations comptables des commerçants promulguée par le dahir n° 1-92-138 du 30 joumada II 1413 (25 décembre 1992).

En outre, la comptabilité du délégataire doit faire ressortir l'intégralité du patrimoine mis en délégation par le délégant et/ou le délégataire comportant en particulier les biens de retour et les biens de reprise.

Ces biens doivent être inscrits à l'actif immobilisé sur la base de leur valeur estimée au moment de leur mise à disposition au profit du délégataire.

Le délégataire constate dans sa comptabilité les amortissements pour dépréciation, les amortissements de caducité et provisions nécessaires pour maintenir le potentiel productif des installations et ouvrages délégués et pour permettre la reconstitution des capitaux investis.

Si le délégataire est délégataire de plusieurs activités de service public, il doit établir des états de synthèse annuels séparés donnant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de chaque activité déléguée.

Article 16 : Régime juridique des biens

Les biens de retour doivent revenir obligatoirement au délégant à la fin de la gestion déléguée. Ils comportent notamment les terrains, bâtiments, ouvrages, installations, matériels et objets mobiliers mis à la disposition du délégataire par le délégant ou acquis par le délégataire dans les conditions fixées dans le contrat de gestion déléguée. Ils incluent également les biens



relevant du domaine public.

Les biens de retour peuvent comporter les biens meubles qui, en raison de leur importance, contribuent substantiellement au fonctionnement du service délégué.

Ces biens ne peuvent faire l'objet d'aucune cession, aliénation, location ou sûreté quelconque par le délégataire pendant toute la durée de la gestion déléguée, sous réserve des dispositions de l'article 8 ci-dessus.

Les biens de reprise, affectés au service public, pourront devenir en fin de gestion déléguée, la propriété du délégant, si ce dernier exerce la faculté de reprise prévue dans le contrat de gestion déléguée.

Ces biens appartiennent au délégataire pendant la durée de la délégation.

Titre II : Droits et obligations du délégant

Article 17 :Contrôle de la gestion délégant

Outre le contrôle exercé par l'État ou par d'autres autorités en vertu de la réglementation en vigueur, le délégant dispose à l'égard du délégataire d'un pouvoir général de contrôle économique, financier, technique social et de gestion inhérent aux engagements découlant du contrat.

Le délégant dispose, d'une manière permanente, de tous pouvoirs de contrôle pour s'assurer sur pièce et sur place de la bonne marche du service délégué et de la bonne exécution du contrat.

Il peut demander communication ou prendre connaissance de tout document détenu par le délégataire ayant trait à l'exécution des opérations relatives à la gestion déléguée.

Le contrat de gestion déléguée doit préciser la périodicité et les modes de contrôle que le délégant exerce sur l'exécution et le suivi de la délégation ainsi que les documents techniques, comptables et financiers qui sont communiqués régulièrement par le délégataire au délégant.

Le délégant peut faire procéder, à tout moment à des audits ou contrôles externes ou se faire assister par des experts ou agents de son choix qu'il fait connaître au délégataire.

Il peut, sauf stipulation contraire dans le contrat de gestion déléguée, assister ou se faire représenter, à titre consultatif, aux séances du conseil d'administration ou de l'organe délibérant ainsi qu'aux assemblées générales de la société délégataire. Il reçoit communication d'un exemplaire des documents destinés aux participants à ces organes.

Des pénalités sont prévues dans le contrat de gestion déléguée pour sanctionner les entraves aux contrôles exercés par le délégant ainsi que les manquements aux obligations contractuelles d'information et de communication mises à la charge du délégataire.

Article 18 : Suivi de la gestion déléguée

Le contrat de gestion déléguée prévoit l'ensemble des documents et informations à soumettre au délégant pour le suivi et le contrôle de la gestion déléguée et précise les pénalités encourues par le délégataire en cas de non respect de ces dispositions.

Le contrat de gestion déléguée prévoit des structures de suivi et de contrôle de l'exécution du contrat. Il en fixe les compétences et les attributions. Un règlement intérieur fixe les modalités de fonctionnement de ces structures.

Article 19 : Révisions périodiques

Le contrat doit prévoir la tenue de réunions, à intervalles réguliers entre le délégant et le délégataire pour examiner l'état d'exécution dudit contrat.

Si la durée de la gestion déléguée est supérieure à dix ans, le contrat doit prévoir une évaluation commune, au moins une fois tous les cinq ans et une éventuelle révision de certaines de ses dispositions, sans préjudice des clauses prévoyant les modalités de révisions périodiques.

Le contrat peut autoriser le délégant et le délégataire à réexaminer les conditions de fonctionnement de la gestion déléguée, en vue de l'adapter aux besoins conformément au principe d'adaptation du service public et dans le respect de l'équilibre financier de la gestion déléguée.

Article 20 : Obligation du délégant

Le délégant doit prendre les mesures nécessaires pour la bonne exécution de la gestion déléguée découlant de ses engagements contractuels, notamment en matière tarifaire.

Titre III : Droits et obligations du délégataire

Article 21 : Sous-traitance

Le contrat de gestion déléguée peut autoriser, à titre accessoire, le délégataire à sous traiter une partie des obligations qui lui incombent au titre de la délégation.

Dans ce cas, le délégataire demeure personnellement responsable envers le délégant et les tiers de l'accomplissement de toutes les obligations que lui impose le contrat de gestion déléguée.

Les modalités et conditions de la sous-traitance doivent être définies dans le contrat et peuvent faire l'objet de règlements annexes au contrat.

Article 22 : Constatation des infractions des usagers

Les infractions commises par les usagers, dans le cadre de la gestion déléguée, peuvent être constatées par les agents assermentés du délégataire dûment munis d'un titre attestant leur fonction.

Article 23 : Mise à disposition du domaine public

Le délégataire peut, pour les besoins de la gestion déléguée, obtenir de l'autorité compétente un droit d'occupation du domaine public attaché au contrat pour toute sa durée.

Dans ce cas, le délégant doit apporter son concours au délégataire pour l'obtention dudit droit.

Article 24 : Risques et périls



Le délégataire gère le service délégué à ses risques et périls et en bon père de famille.

Article 25 : Société délégataire

Tout délégataire doit se constituer en société régie par le droit marocain. Les actionnaires peuvent être des personnes physiques ou morales de droit public ou privé.

Les parts sociales ou actions, sauf celles cotées en bourse, doivent prendre la forme nominative.

La société délégataire doit avoir pour objet exclusif la gestion du service public tel que défini dans le contrat de délégation.

Toutefois, elle peut exploiter des activités complémentaires, commerciales ou industrielles nécessaires pour les usagers des services publics ou susceptibles de contribuer à une meilleure prestation. Ces activités sont autorisées et contrôlées par le délégant au même titre que les activités de service public.

Article26 : Reprise du personnel de la gestion déléguée

Sauf clause contraire du contrat de gestion déléguée, le personnel relevant du service délégué est repris à la date de mise en vigueur du contrat par le délégataire avec maintien de ses droits acquis.

Dans le cas où le délégataire prévoit des réajustements significatifs des effectifs dudit personnel, les niveaux et modalités de ces réajustements doivent figurer dans le contrat de gestion déléguée et ce, dans le respect de la législation en vigueur.

Article 27 : Autorisations

L'octroi d'une gestion déléguée ne dispense pas le délégataire d'obtenir les autorisations légalement requises, notamment en matière d'urbanisme, d'occupation du domaine public, de sécurité et de protection de l'environnement.

Article 28 : Assurances du délégataire

Dès l'entrée en vigueur du contrat de gestion déléguée et pour toute sa durée, le délégataire a l'obligation de couvrir par des polices d'assurances, régulièrement souscrites, sa responsabilité civile et les risques qui peuvent découler de ses activités.

Article 29:Régime financier

Le contrat de gestion déléguée peut autoriser le délégataire à collecter, pour le compte du délégant ou de l'État des taxes, redevances, fonds ou participations.

Le contrat précise, le cas échéant, les modes de calcul ainsi que les modalités de paiement de droits d'entrée et des redevances versées par le délégataire ainsi que les contributions ou les participations au financement du service public qui pourraient être versées par le délégant au délégataire.

Le contrat de gestion déléguée fixe les principes et les modalités de tarification ou de rémunération du service délégué ainsi que les conditions et les règles d'ajustement et de modification ou de révision des tarifs ou de la rémunération.

Ces clauses tarifaires ou de rémunération doivent tenir compte, non seulement de l'équilibre

financier de la gestion déléguée, mais aussi des gains de productivité, des économies découlant de l'amélioration de la gestion et du rendement du service public délégué.

Titre IV : Dispositif d'information et contentieux

Article 30 : Contrôle interne

Le délégataire doit justifier, au délégant et à toute autre autorité de contrôle, sous peine de sanctions à définir dans le contrat, de la mise en œuvre effective d'un système d'information, de gestion, de contrôle interne et de certification de qualité comportant notamment les instruments suivants :

- un statut du personnel fixant en particulier les conditions de recrutement, de rémunération et de déroulement des carrières du personnel de la gestion déléguée ;
- un organigramme fixant les structures organisationnelles de gestion et d'audit interne de la gestion déléguée ainsi que leurs fonctions et attributions ;
- un manuel décrivant les procédures de fonctionnement des structures, de contrôle interne de la gestion déléguée et de certification de qualité ;
- un règlement fixant les conditions et les formes de passation des marchés ainsi que les modalités relatives à leur gestion et à leur contrôle.

Article 31 :Publication des informations financières

Au plus tard dans les six mois suivant la clôture de l'exercice, les états de synthèse prévus par la loi précitée n° 9-88 relative aux obligations comptables des commerçants ainsi que les rapports des commissaires aux comptes sont publiés dans un journal d'annonces légales et tenus à la disposition du public aux sièges du délégant et du délégataire sous peine des sanctions définies dans le contrat.

Article 32 :Sanctions et indemnisations

Le contrat de gestion déléguée détermine les sanctions qui pourront être prises par le délégant à l'encontre du délégataire en cas de manquement à ses engagements ou d'infractions aux clauses contractuelles, notamment les pénalités, dommages et intérêts et éventuellement la déchéance du délégataire.

Des procédures de mise en demeure doivent être mises en œuvre avant l'application de ces sanctions. Le contrat de gestion déléguée précise les procédures et les modalités de mise en demeure.

Le contrat de gestion déléguée prévoit le principe et les modalités de l'indemnisation du délégataire en cas de non exécution par le délégant de ses obligations ou de résiliation du contrat pour une raison non imputable au délégataire.

Titre V : Dispositions diverses

Article 33 : Dérogations

Les gestions déléguées des services publics passés par les établissements publics concernant



un nombre d'usagers du service public inférieur à un seuil fixé par voie réglementaire ne sont pas soumises aux obligations visées aux articles 18 dernier alinéa, 25, 30 et 31 de la présente loi.

Lorsque le secteur ou l'activité concernés ou le nombre d'usagers de services publics ne justifient pas ou ne permettent pas l'application de la présente loi, la collectivité locale ou son groupement peuvent demander à l'autorité gouvernementale chargée de la tutelle des collectivités locales une autorisation de procéder à la gestion déléguée envisagée par négociation directe ou selon une procédure simplifiée. Cette autorisation est accordée, le cas échéant, par décision motivée publiée au Bulletin officiel et précise la procédure qui sera appliquée. L'autorisation ne peut être accordée lorsque la gestion déléguée concerne les secteurs de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité, du transport public urbain et de la gestion des déchets.

Article 34 : Entrée en vigueur

La présente loi entrera en vigueur dès sa publication au Bulletin officiel.

Toutefois, elle ne sera pas applicable aux contrats de gestion déléguée et aux procédures d'appel à la concurrence ou de négociation directe entamées antérieurement à sa date d'entrée en vigueur.

Annexe E

Types de PPP en Amérique du Nord[55]

Types	**Description**		**Avantages**
(acronyme anglais)			
Vente d'actifs			
Concession ou bail long terme	D'une durée qui peut varier de 25 à 99 ans la concession oblige le privé à payer un upfront fee au public afin d'avoir le droit de tirer des revenus des équipements ou services concédés. Le concessionnaire s'engage à investir afin de maintenir la qualité des équipements, Exploitations et service aux citoyens.		*responsabilité transféré au secteur privé pour l'augmentation des frais d'usager * possibilité de revenus upfront importants pour la commune * transfert des risques financiers et opérationnels au privé * efficience améliorée de l'exploitation et des activités d'entretien
Entente multimodale	Entente particulière au secteur du transport afin de permettre la réalisation de projets d'amélioration des accès transitaire		* Profiter des expertises du privé pour les systèmes de péages et des charges dans les aéroports
Entente de développement conjoint (JDA)	Entente particulière aux agences gouvernementales de transit qui s'associent avec le privé pour le développement de terrains publics à des fins transitaires (gares intermodales, stationnement…)		
Développement de zones de transit (TOD)	Le privé est responsable des risques financiers et de constructions de projets de développement sur des terrains gouvernementaux à proximité de zone de transit (construction résidentielle et commerciale, voies d'accès piétonnières		* augmentation des revenus de location * ridership increases * augmentation du développement économique * augmentation des revenus de taxes et d'impôt * réduction de la congestion aux abors des zones transitaires
	Privé	Public	
Construction détention et Exploitation (BOO)	- Finance, construit, détient et exploite une infrastructure et livre un service - Les droits accordés le sont pour une très longue durée	- Ses exigences sont établies dans l'entente originale et au moyen de la réglementation - S'apparente beaucoup à la société de services publics	
Construction détention Exploitation et transfert (BOOT)	- Finance, construit, détient et exploite une infrastructure - Signe un contrat d'une durée spécifique - Est autorisé à demander des frais aux utilisateurs	- Après la période de temps prévu au contrat, la propriété de l'infrastructure est cédée au secteur public	- Peut bénéficier de l'expertise très spécialisée du partenaire privée
Construction-Exploitation-transfert (BOT ou BTO)	Dans le premier cas le privé construit et opère alors que dans le deuxième cas il construit seulement	Le partenaire privé lui transfère l'équipement à la fin du bail	* il s'agit de profiter des expertises du privé pour assurer un projet optimal
Conception-construction-financement et/ou non transfert (DBF ou DBFO)	- Concoit, finance et construit une nouvelle infrastructure selon un bail à long terme - Exploite l'équipement pendant la durée du bail - Récupère son investissement et réalise le rendement recherché grâce aux sommes reçues de l'exploitation - Assume un risque financier important	- Le partenaire privé lui transfère l'équipement à la fin du bail - Etablit dans la convention PPP les responsabilités du partenaire privé - Verse une somme au partenaire privé ou l'autorise à percevoir les sommes d'argent du public	* Il s'agit de profiter des expertises du privé pour assurer un projet optimal * transfert des risques financiers durant la période de construction
Conception, construction, Exploitation et entretien (DBOM)	- Conçoit et construit l'infrastructure en fonction du devis de performance du secteur public - A prix fixe, donc assume le risque de dépassement budgétaire - Exploite et assure la gestion pendant un certain temps d'un actif qui est la propriété du public		
Conception-construction sous garantie (DB with a warranty)	Le design et la construction sont sous garanti pour 5 à 20 ans selon des critères de performance établis à la signature de l'entente		* Il s'agit de profiter des expertises du privé pour assurer un projet optimal mais en même temps diminuer les contrôles durant la construction
Conception et construction (DB)	- Conçoit et construit l'infrastructure en fonction du devis de performance du secteur public - A prix fixe, donc assume le risque de dépassement budgétaire	- Prépare le devis de performance que le privé doit respecter - Est-ce vraiment une forme de PPP	
Construction manger at risk (CM & risk)	- deux contrats distincts au début des travaux, un pour la conception et un pour le gestionnaire des travaux qui établira les prix au fur et à mesure de l'avancement de la conception. - Lorsque le prix maximum peut être garanti alors le projet devient un DB		* permet d'obtenir les meilleurs fournisseurs compte tenu des négociations durant la conception - permet un avancement plus rapide du projet
Licence d'exploitation	- Exploite et assure la gestion pendant un certain temps d'un actif qui est la propriété du public - risque financier plutôt faible - Ses obligations peuvent être plus importantes que la simple gestion immobilière	- conserve la propriété de l'actif - Conserve les revenus et verse une rémunération au partenaire privé ou reçoit un loyer du privé qui encaisse les revenus d'exploitation	
Contrat d'entretien			
Contrat de service			

55 Tiré de : U.S. Department of transportation Federal Highway administration. User guidebook on implementing Public-private Partnerships for transportation Infrastructure Projects in the United States. July 7, 2007, 85 pages, pp.13 à 19.



Annexe F

Applications, avantages et désavantages de PPP[56]

Types de PPP	Caractéristiques	Application Potentielles	Avantages possibles	Désavantages potentiels
- Contracting Out	Contrat par lequel une entreprise privée opère un équipement ou fournit un service pour une durée fixe et selon les spécifications de la commune.	• Equipement récréatifs ; • Edifices communaux ; • Entretien paysager ; • Entretien des routes ; • Traitement et distribution de l'eau et des ordures ; • Services d'urgence stationnement.	• Réduction des coûts nets d'opérations ; • Amélioration de la qualité du service ; • Dégagement budgétaire pour d'autres programmes ; • Maintien du droit de propriété et des règles d'opération flexibilité contractuelle.	• Nécessité d'un plan d'urgence en cas d'arrêt des services ; • La commune demeure, aux yeux des administrés, responsables des problèmes et des coûts ; • Les employés de la commune peuvent se sentir lésés ; • Les coûts de reprise en charge si les résultats sont insatisfaisants peuvent être élevés.
- Value capture	Contrat par lequel l'entreprise privée bénéficie d'une augmentation de la valeur des actifs cédés par la commune pour la réalisation d'un projet d'infrastructure.	• Système de distribution et traitement des eaux ; • Parcs ; • Aéroport ; • Equipements récréatifs ; • Stationnement.	• Ce levier utilisé par la commune peut permettre la réalisation d'un projet qui, autrement ne serait pas faisable.	• La valeur créée peut être très difficile à évaluer.
- Sale/leaseback	Une compagnie privée de location achète un actif de la commune pour le lui relouer.	• Flotte de véhicules ; • Edifices ; • Usine de filtration ; • Usine de traitement de déchets ; • Equipement informatiques.	• Disponibilité de liquidité immédiate ; • Maintien de l'usage de l'actif ; • Diminution de paiements (économie d'échelle) ; • Amélioration du service d'entretien des actifs.	• Risque de faillite ; • Réduction des taxes pour les autres paliers gouvernementaux ???
- Joint venture	Contrat par lequel la commune et l'entreprise privée investissent dans un projet public.	• Equipement récréatifs ; • Edifices communaux ; • Système de distribution et traitement des eaux ; • Résidences communautaires ; • Aéroport ; • Usine de traitement de déchets ; • Stationnement.	• Possibilité de développer ou d'améliorer un service qui ne pourrait l'être sans un apport externe ; • Possibilité d'utiliser un actif acommunal pour augmenter l'attractivité du projet ; • Possibilité de partage de profits.	• Risque de faillite ; • Risque de mauvaises évaluations des coûts entraînant des dépenses additionnelles pour la commune.
- Build-Operate-Transfer	Contrat par lequel l'entreprise privée s'engage à financer totalement ou partiellement un projet de construction ou de rénovation pour opérer les installations pendant une période définie. A la fin du contrat les actifs retournent à la commune.	• Equipement récréatifs ; • Edifices communaux ; • Aéroport ; • Résidences communautaires ; • Traitement et distribution de l'eau et des ordures ; • Stationnement.	• La commune demeure propriétaire des actifs et édicte les normes de qualité du service ; • La capacité d'emprunt de la commune est meilleure ; • Les coûts d'opération peuvent être moindres ; • Possibilité de partage des profits ; • Flexibilité contractuelle pour l'atteinte des objectifs de la commune.	• Négociation longues et complexes ; • Impact possible sur les employés (transfert ou départ) ; • Nécessité d'avoir un plan d'urgence si le privé cesse ses activités ; • Augmentation possible des tarifs pour les usagers.

[56] Traduit de : The Acumen Consulting Group, The « 3Ps » of municipal infrastructure, Septembre 1997, 121 pages, p. 29

Annexe G

Étapes d'un audit d'opportunités[57]

1. Déterminer l'ampleur des services à analyser

a) Clarifier les politiques et les valeurs de l'organisation face à ses relations avec le secteur privé
b) Déterminer l'étendue de l'audit (pour tous les services, pour quelques uns, pour certains projets…)
c) Identifier qui réalisera l'audit
d) Identifier qui sera consulté durant cet audit
e) Recueillir les informations préliminaires des coûts de services ou projets à l'étude
f) Établir le plan d'action avec les échéanciers pour l'audit

2. Établir les capacités et les intérêts du secteur public et du secteur privé

a) Déterminer la contribution potentielle du secteur privé pour chacun des champs à l'étude
b) Évaluer le niveau de compétitivité en identifiant les firmes privées capables d'offrir le service ou de réaliser le projet
c) Déterminer quand l'offre du secteur public est unique
d) Identifier les services ou projets qui doivent faire l'objet d'une analyse plus approfondie ainsi que ceux qui ne devraient pas faire l'objet d'un PPP

3. Identifier les modèles de partenariat à privilégier

a) Analyser les différentes possibilités
b) Identifier la meilleure solution

4. Identifier les impacts négatifs potentiels et les mesures de mitigation

a) Identifier les intérêts et préoccupations des différents acteurs et identifier les impacts négatifs possibles
b) Déterminer si et comment ces impacts négatifs peuvent être amoindris ou éliminés
c) Choisir les services et projets les plus viables pour la poursuite de l'analyse

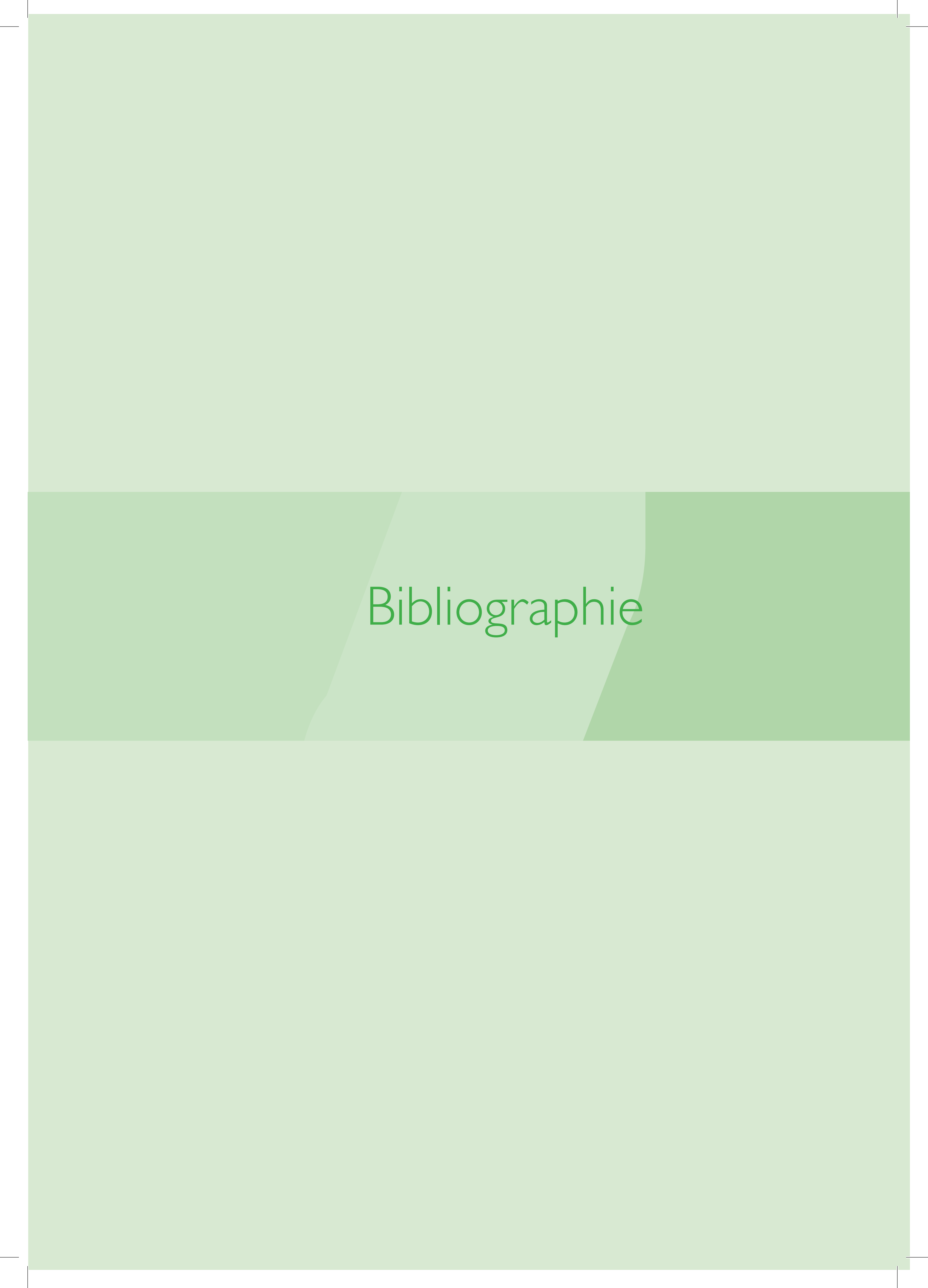
5. Cueillette exhaustive des données pertinentes

a) Établir les coûts actuels du service ou du projet
b) Déterminer le niveau d'amélioration possible si une plus grande efficience et de nouvelles technologies étaient présentes
c) Faire l'analyse comparative coûts/bénéfices entre le privé et le public pour chaque service et projets à l'étude

6. Choix des services et ou projets à plus fort potentiel

a) Établir les priorités de développement de PPP
b) Identifier les procédures et les échéanciers de réalisation

[57] Traduit de : The Acumen Consulting Group, The « 3Ps » of municipal infrastructure, septembre 1997, 121 pages, p. 22.



Bibliographie



Annexe H

Bibliographie

Guide pour de la coopération et le partenariat des Collectivités Locales

Bibliographie commentée

1. DGCL-DAJÉDC, Rapport sur l'intercommunalité au Maroc, 2006, 36 pages.
2. Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, Cadre de référence régional… Partenariat entre l'Agence, les Centres de santé et de services sociaux, les autres catégories d'établissement et les organismes communautaires, janvier 2006, 36 pages.

   Version papier actuellement.

   Le chapitre 2 de ce document décrit l'organisation de partenariats entre organismes communautaires, trace les principes directeurs, les modalités d'actualisation des liens de collaboration, la représentation, les mécanismes d'arrimage, le mécanisme de révision du cadre. Très intéressant dans le cadre de partenariats avec différents organismes communautaires.
3. Association Française du Conseil des Communes et des Régions d'Europe, Un jumelage-Pourquoi, comment?, 2006, 8 pages.
4. Boisclair Michel et Dallaire Louis, Les défis du partenariat dans les administrations publiques. Presses de l'Université du Québec, 2008, 368 pages.

   Version papier et CDROM

   Différents textes sur les aspects et paramètres à prendre en compte dans l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des partenariats.
5. Chatrie Isabelle, Uhaldeborde Jean Michel, Partenariat public et privé et développement territorial, Édition le Monde, 385 pages.

   Version papier actuellement.

   Extraits disponibles seulement concernant les collectivités locales et le partenariat public-privé : la logique financière. Les avantages et les freins au partenariat public-privé.
6. Communauté métropolitaine de Montréal, Entente de la Communauté sur le développement durable entre le Ministre des Affaires municipales, le Ministre de l'Environnement et le Président de la CUM, octobre 2002, 8 pages.

   Version électronique.

   Il s'agit d'un exemple de partenariat entre des ministères et la CUM.sur des espaces bleus et verts et l'air l'eau et les matières résiduelles. Un contrat en bonne et due forme qui précise les attentes et les engagements des participants.
7. DGCL-DAJÉDC, Groupement de communes ou de collectivités locales, Rapport d'évaluation, décembre 2006.
8. Développement des ressources humaines du Canada (DRHC), Guide du partenariat 2000, 81 pages.

   Version électronique.

   Document clé pour l'élaboration de partenariat de type communautaire. Le présent guide

permet d'être en mesure de : définir le terme de partenariat; d'examiner les conditions qui appuient les partenariats; d'expliquer le processus de partenariat; d'expliquer les compétences et les connaissances nécessaires à l'efficacité des partenariats; de cerner les principaux problèmes auxquels font face les partenariats; d'expliquer comment l'expérience nous permet d'éviter ces problèmes.

9. DRHC, Manuel de l'animateur, 2000, 121 pages.

   Version électronique.

   Ce manuel a été conçu pour aider à animer un débat sur les partenariats dans le cadre d'un atelier et de fournir l'occasion d'explorer plus en détail des questions soulevées dans le Guide du partenariat. Il sera un outil de référence dans le cadre de la formation des multiplicateurs.

10. DHRC, Guide du développement des collectivités : un outil de renforcement des capacités communautaires, 1999, 115 pages.

    Version électronique.

    Ce document a été retenu car il réfère aux partenariats comme un instrument pour la mise sur pied de processus et de structures de développement des collectivités efficaces. Ce guide a été créé pour favoriser la compréhension et l'application efficaces du développement des collectivités. Le développement des collectivités (Community development) doit être pris dans un sens plus élargi que les collectivités locales désignant des communes urbaines et rurales. Toutefois, ce document pourrait servir aux communes ou aux arrondissements pour le développement des collectivités, le développement étant entendu comme l'évolution planifiée de tous les aspects du bien-être communautaire (économique, social, environnemental et culturel). Il s'agit d'un processus en vertu duquel des membres de la collectivité se réunissent pour agir et trouver des solutions à des problèmes communs.

11. DRHC, Guide de l'animateur de développement des collectivités, 1999, 64 pages.

    Version électronique.

    Le guide de l'animateur a été conçu pour faciliter l'apprentissage et les discussions axés sur le développement des collectivités, à la lumière du contenu du Guide du développement des collectivités. Ce manuel fournit de bons conseils en ce qui a trait à l'organisation d'un atelier, tant au plan de la logistique que de l'animation.

12. Najat Zarrouk, La gestion des services publics locaux, entre le droit et la réalité, ENA-Rabat, 2002, 65 pages.

13. La Fédération des SEM, SEM mode d'emploi, 2005, 180 pages.

    Il s'agit d'un livre de référence pour tout ce qui a trait à l'organisation des SEM en France.

14. La Fédération des SEM, site internet : www.fnsem.asso.fr.

    Il s'agit d'un site de référence pour tout ce qui a trait à l'organisation des SEM en France.

15. Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Le partenariat local, une stratégie réussie pour la cohésion sociale, 189 pages.

    Version papier actuellement.

    Il s'agit d'un document clé pour le partenariat local, vu comme une contribution à la cohésion, à l'intégration et à l'inclusion sociale. Nous disposons des chapitres traitant de : la constitution d'un partenariat local, les impacts des partenariats locaux, la contribution



des partenariats locaux à l'inclusion sociale et au développement local. Ce document de la Fondation européenne repose sur l'expérience de trente études de cas de partenariats, réalisées dans la dizaine d'États membres de la Fondation, où des travaux de recherche ont été entrepris. Cette étude est en mesure de rendre compte des points de vue des décideurs politiques et des praticiens eux-mêmes sur l'expérience du travail en partenariat au niveau local.

16. Ministère de l'Intérieur, DGCL, Les Collectivités locales en chiffres - 2005, 245 pages.

    Il s'agit de la huitième édition des Collectivités locales en chiffres, publiée par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) afin de mettre à la disposition des élus(es) et des gestionnaires locaux un ensemble d'agrégats et d'indicateurs pour les aider à accomplir leurs missions.

17. Ministère de l'Intérieur, DGCL, Rencontre des collectivités locales - 2006, Gouvernance des villes, 27 pages.

    Ce document qui fait référence à un débat qui a porté sur les aspects juridiques et institutionnels de la problématique de la ville, la mobilisation des ressources nécessaires à la réalisation des projets de développement de la ville ainsi que l'implication de tous les secteurs de la décentralisation.

18. Ministère de l'Intérieur, DGCL, Rencontre sur l'économie mixte locale, 12 juin 2007. CDROM.
19. Gouvernement du Maroc, La Loi n° 78-00 portant Charte communale.
20. Gouvernement du Maroc, Ministère de l'Intérieur, DGCL, Actes du 3ième colloque national des collectivités locales, Meknès, 1986, 538 pages.
21. Gouvernement du Maroc, Loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics.
22. Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, Politique cadre sur les partenariats public-privé, janvier 2004, 14 pages.

    Version électronique.

    La présente politique propose une démarche d'évaluation structurée des projets offrant un potentiel de partenariat public-privé. Cette démarche repose notamment sur l'élaboration d'un dossier d'affaires, qui doit démontrer que les citoyens en sortiront véritablement gagnants, tant sur le plan de l'évaluation des coûts que de la qualité des services. Cette politique introduit la nécessité de regrouper au sein d'une même agence l'expertise et l'autorité. Un document, d'une part, important pour la définition d'un cadre général de gestion des partenariats et, d'autre part, fort intéressant pour le Gouvernement du Royaume du Maroc afin d'encadrer, évaluer et choisir le meilleur partenaire, négocier des ententes et en assurer le suivi.

23. Gouvernement du Québec, Le dossier d'affaires, guide d'élaboration, septembre 2002, 78 pages.

    Version électronique.

    Il s'agit du document cité dans la politique – cadre sur les partenariats public-privé. Un véritable outil de travail qui sera proposé au Gouvernement du Maroc et aux collectivités locales. Le présent guide d'élaboration d'un dossier d'affaires initial pour un projet majeur propose une démarche pour améliorer l'information concernant les coûts des services publics puisque chaque projet a pour objet la prestation de services publics et simultanément, pour vérifier et comparer le rapport valeur ajoutée/argent investi des activités des organisations du secteur public. Le but recherché n'est pas d'accroître la

présence du secteur privé dans la prestation des services publics mais d'améliorer la performance des organisations du secteur public en fournissant aux décideurs l'éclairage nécessaire pour prendre la meilleure décision.

24. Gouvernement du Québec, Ministère des Relations internationales du Québec, Mode de gestion des services municipaux et partenariats public-privé dans le monde. Série sur les enjeux internationaux de l'eau, 1999, 18 pages.

    Version électronique.

    Ce document présente un aperçu des motivations à la source de l'implication du secteur privé dans plusieurs pays, dans la gestion de l'eau (traitement et assainissement). Il fait référence au mode de partenariat public-privé, aux modèles étrangers, à des exemples du monde en développement, et apporte des éléments de réflexion.

25. Gouvernement du Québec, Ministère des Transports du Québec, Le partenariat public-privé au Ministère des Transports, mai 2004, 40 pages.

    Version électronique.

    Le ministère des Transports du Québec a conçu son approche et sa démarche pour l'élaboration de projets en PPP sur la base des expériences canadiennes et étrangères. Fort de ces expériences et connaissances, le ministère des Transports a élaboré un premier cadre légal en PPP, une première version de ses objectifs et principes directeurs ainsi qu'un processus menant à l'attribution du contrat éventuel pour un projet d'immobilisation. Document fort intéressant pour les communes urbaines et le Gouvernement du royaume du Maroc. Document pratique qui présente les thèmes suivants : objectifs et principes directeurs, formes de partenariats public-privé, démarche pour les PPP en immobilisation, démarche pour les projets d'exploitation et d'entretien du réseau routier, projets envisagés par le ministère des Transports.

26. Hamel Pierre, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques. INRS-Urbanisation, 2007, 109 pages.

    Version électronique.

    Étude très critique des PPP et de leurs utilisations dans le secteur municipal. Ce rapport a été produit à la demande de la Fédération canadienne des municipalités.

27. DGCL-DAJÉDC, Document interne sur les objectifs de Charte communale amendée par la Loi n° 17-08, 2009.

28. DGCL-DAJÉDC, Coopération des collectivités locales, document interne, 2008

29. Grant Long Judith, Transforming Federal Property Management : A case for Public-Private Partnerships, IBM Center for the Business of Government, 2007, 43 pages.

    Version électronique.

    Le rapport considère le potentiel du partenariat public-privé, comme une réponse à la problématique de gestion des propriétés du Gouvernement fédéral des États-Unis. Le document fait référence à la mise en œuvre de projets, aux conditions de réalisation et aux pistes pour faciliter la mise en œuvre de projets en PPP.

30. Jacob Réal, La force des stratégies d'alliance et de partenariat, ADGMQ, 1997, 60 pages.

    Version papier.

    Il s'agit d'un document présenté sous forme PowerPoint pour le compte de l'Association des directeurs généraux des villes du Québec, lors d'une journée d'étude en vue d'échanger sur les implications de la stratégie alliance/partenariat dans le secteur municipal et de



rendre disponible une grille générique pour la mise en œuvre d'alliances/partenariats.

31. Drissi M'hamed. Maroc : Les nouveaux modes de délégation des services publics publié sur le web le 15 novembre 2005.

32. M. L. Fadhel Moussa, Partenariat public-privé et gouvernance future sous la direction de Ali Sedjari, 2005.

    Le partenariat public-privé et la bonne gouvernance pour le développement des pays arabes : une initiative régionale arabe en partenariat avec l'OCDE et le PNUD.

33. DGCL-DAJÉDC, La coopération décentralisée, La Gestion des Affaires Locales, extraits des Actes des séminaires organisés au titre de 2005, 172 pages.

34. DGCL-DAJÉDC, Notes internes sur la coopération et le partenariat, 2009

35. DGCL-DAJÉDC, Évaluation quantitative et qualitative de la pratique marocaine de jumelage, 2009.

36. Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, Le partenariat : Comment ça marche? Décembre 2003, 31 pages.

    Version papier actuellement.

    Il s'agit d'un document fort intéressant pour le cadre général du partenariat pour le secteur institutionnel et communautaire au plan de la santé et des services sociaux. Ce document amène le lecteur à comprendre qui sont les acteurs, leurs interactions, leurs rapports de pouvoir, leurs controverses. Il présente par la suite comment s'élaborent les compromis et l'accord et analyse, enfin, comment se créent de nouvelles solutions.

37. Ouvrage collectif, Partenariat public-privé et gouvernance, Édition L'Harmattan Gret, 2005, 513 pages.

    Version papier.

    Ce livre présente des expériences de partenariat de différents auteurs, qui sont des chercheurs, des gestionnaires et des spécialistes de l'action publique appartenant à des écoles de pensée différentes et des champs scientifiques divers. Les chapitres abordent les thèmes suivants : la dynamiques des PPP et nouvelles opportunités pour la gouvernance, de l'évolution des PPP au Maghreb et redécouverte des bienfaits de la gestion privée, de l'aspects juridiques des PPP et contractualisation de l'action administrative, des champs d'application des PPP et nouvelles approches publique, de leçons de quelques expériences des PPP et dilemmes de l'État libéral. Enfin ce livre traite de quelques expériences de partenariat à Casablanca. Il y a peu de références au Maroc en général.

38. Shaen Michael, The Acumen consulting group, Forum des politiques publiques, The "3PS" of municipal infrastructure. How local government can use partnerships to finance, build and operate services, 1997, 103 pages.

    Version papier.

    Il s'agit d'un guide utile, informatif qui est une contribution importante pour les municipalités qui font face à une tendance majeure à laquelle sont confrontés tous les niveaux de gouvernement, dans leur recherche de partenariats pour la prestation de programmes et de services traditionnellement offerts par le secteur public. Cette recherche aborde les thèmes suivants : l'expérience municipale mise en contexte, l'opportunité d'un audit ou comment identifier les opportunités de partenariat, les mécanismes financiers ou quel type de partenariat est bon pour le projet, l'engagement de tous les acteurs, comment structurer un contrat de partenariat public-privé, la détermination des risques de gestion, la négociation d'un contrat réussi en matière de PPP. Ce document fait suite à un sondage auprès d'un grand nombre de villes canadiennes sur leurs expériences dans ce domaine

et constitue la meilleure référence pour l'élaboration d'un cadre de gestion et d'un guide pour PPP.

39. Union européenne, Politique régionale, Partenariat avec les villes. L'initiative communautaire URBAN, 2003, 47 pages.

Version papier.

Il s'agit d'un programme de la Communauté européenne dans lequel cette dernière intervient pour aider les villes à s'aider elles-mêmes, impliquer la population locale et prévoir un cycle d'apprentissage systématique. Ce document est donc un recueil d'expériences vécues à partir du programme de partenariat de la Communauté européenne avec des villes qui répondent aux critères du programme.

40. U.S. Department of transportation Federal Highway administration. User guidebook on implementing Public-private Partnerships for transportation Infrastructure Projects in the United States, July 7, 2007, 85 pages.

Version électronique.

Il s'agit d'un rapport très bien documenté qui fait ressortir les différentes possibilités de partenariat public-privé pour le développement et l'implantation de projet d'infrastructures de transport. Le guide fait référence aux stratégies à développer pour en arriver à conclure une entente de PPP et prend en compte les expériences américaines et étrangères dans ce domaine.